

Citizenship and Citoyenneté et Immigration Canada Immigration Canada

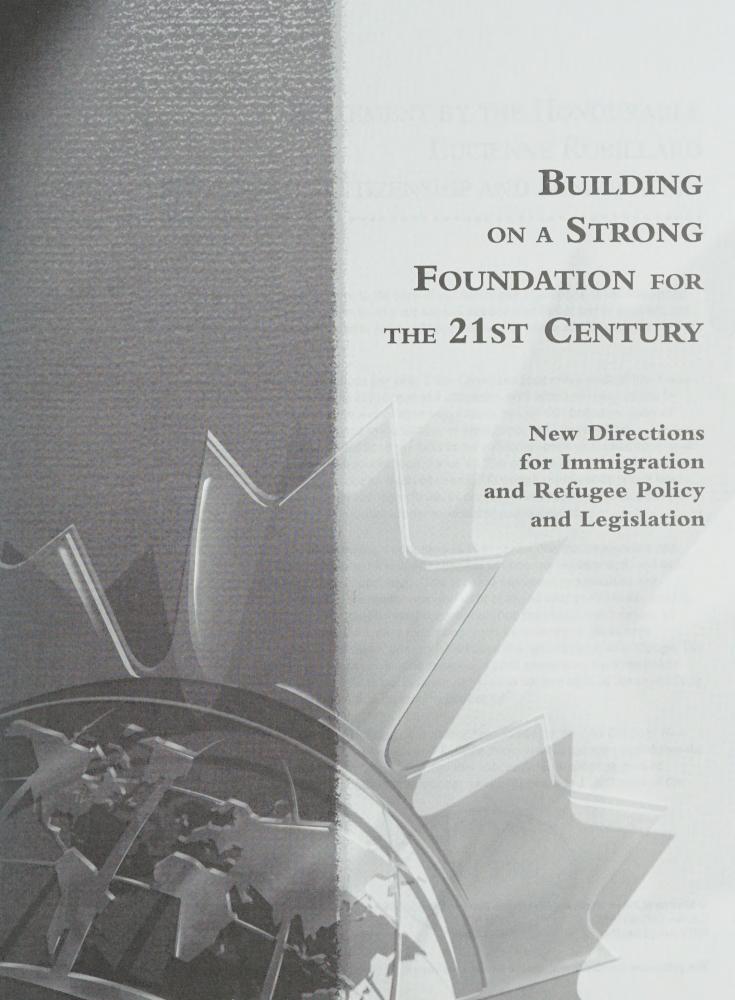
CAI CI -1998 B77

BUILDING ON A STRONG FOUNDATION FOR THE 21ST CENTURY

New Directions for Immigration and Refugee Policy and Legislation

Canadä





© Minister of Public Works and Government Services Canada 1998 Cat. No. Ci51-86/1998 ISBN 0-6622-64027-6





STATEMENT BY THE HONOURABLE LUCIENNE ROBILLARD MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

Immigration goes to the core of our values and aspirations. It has shaped our country. It speaks to who we are as Canadians, and what sort of a society our children will inherit. Immigration is an issue in which all Canadians have a stake.

In my consultations last year, I met Canadians from every walk of life. I was impressed by the experience and conviction with which so many spoke, by their constructive and creative suggestions, and by the dedication many of them demonstrated to the service of immigrants and refugees. The consultations reinforced my faith in the collective desire of Canadians to make our immigration system work for us all. The consultations did not end with the public hearings. I also received over 2,200 written submissions, which have helped guide me and my officials as we sought to identify ways in which our policies and legislation can be modernized and improved.

In a rapidly changing world, the task is to ensure that our immigration and refugee policies and legislation continue to serve our country well, and treat those directly affected fairly. This presents numerous opportunities and challenges. But we must never lose sight of the broader goals we are seeking to achieve. We must be careful not to sacrifice the checks and balances we have built into the system over many years by focusing on short-term problems, or problems that can be resolved through administrative change. The refugee determination system serves as a good example — the system does need to be improved, but in doing so we must not lose sight of the overarching objective, which is to protect the persecuted.

This document, *Building on a Strong Foundation for the 21st Century: New Directions for Immigration and Refugee Policy and Legislation*, establishes the government's ten broad directions that will guide us in adapting present policies and legislation to help meet the opportunities and challenges of the coming decades.



I am now seeking views and practical advice on the specific policies and legislative proposals that would best enable us to achieve the broad directions outlined in the document.

This is an important task. It is not every year, nor even every decade, that we have an opportunity to renew our policy and legislative structure. I invite you to join us in this important challenge.

Hon. Lucienne Robillard, P.C., M.P.

TABLE OF CONTENTS

Introduction	1
The Legislative Review Process	5
Directions for Reform	9
Adjusting Objectives in a Clearer, Simpler and More Coherent Act	13
Strengthening Partnerships	17
Strengthening Family Reunification	21
Modernizing the Selection System for Skilled Workers and Business Immigrants	27
Facilitating the Entry of Highly Skilled Temporary Foreign Workers and Students	33
Introducing Transparent Criteria for Permanent Residence Status	37
Strengthening Refugee Protection	39
Maintaining the Safety of Canadian Society	45
Improving the Effectiveness of the Immigration Appeal System	51
Refocusing Discretionary Powers	55
Conclusion	59

Digitized by the Internet Archive in 2022 with funding from University of Toronto

Introduction

"To enrich the culture of Canadians, our Government encourages people of different ethnicity and cultural background to settle in this beautiful country."

(Chinese Entrepreneurs Society of Canada, Vancouver, February 1998)

On becoming a Canadian. Canadians rightly believe that ours is a special place. Consequently, admission to the Canadian family is, in the view of most Canadians, a privilege — one extended because of family ties, special attributes that contribute to our national wealth and social fabric or, equally important, our commitment to the protection of the persecuted. Immigrants and refugees are admitted to Canada without discrimination on the basis of race, national or ethnic origin, colour, religion or gender. They are sponsored by family members in Canada, they may choose Canada independently and be selected on the basis of labour market skills, or they may be refugees who have been forced to flee their home country.

The sum of our histories. Modern Canada is a product of the enduring cultures of Aboriginal peoples; the joining together of French-speaking and English-speaking people; and the influence of successive waves of immigrants. Canada's history is replete with stories of people seeking a new life for themselves and their families. As a country populated to a very large extent by immigrants and their descendants, that experience is deeply rooted in our national consciousness. Canadian values have been influenced by the need to welcome and integrate people from many cultures, religions, languages and national experiences.

Rewards of openness. One of the many rewards of being a welcoming land has been the attraction of newcomers who have played a vital role in the development of our values, our culture, our economy and our political institutions. A shared culture of change, adventure and adaptation produces a corresponding social and legal emphasis on equality, fairness and respect for diversity. Canadians expect these same values from those who come to our country.

The global village. Since Canada's most recent *Immigration Act* was proclaimed in 1978, the world has in many ways become a global village. In the intervening 20 years, technological change and the forces of globalization have brought about sweeping changes domestically and internationally. Faster, more accessible communications; unprecedented numbers of people in transit around the world; increasing interactions among peoples of diverse nations,

"The Section agrees that globalization is the most significant trend affecting immigration today and that legislation and policies must realistically reflect the effect of this trend on the Canadian community, economy and workplace."

(Citizenship and Immigration Law Section, Canadian Bar Association, Ottawa, March 1998) expanding the awareness of different cultures and societies — these are developments that have served to bring the world to Canada and Canada to the world.

Emerging opportunities. These changes bring with them opportunities. Our long history of immigration and the resulting links to the world have positioned us well to take full advantage of this new global environment. Canada's willingness to embrace new realities through the expansion of world trade and the creation of new regional economic alliances, such as the North American Free Trade Agreement, have made our country an attractive destination for a pool of educated, skilled and mobile individuals who are available and able to support the development of emerging industries anywhere in the world.

Population and refugee movements. Mass population movements are a significant phenomenon confronting governments today. One hundred and twenty-five million people are on the move internationally. The United Nations estimates that there are over 30 million refugees and displaced persons worldwide. Many make refugee claims in Western countries. The flow of refugee claimants to Canada has increased from 500 in 1977 to 24,000 in 1997. The critical challenge is to grant Canada's protection to those who need it while discouraging those who are clearly not genuine refugees.

New challenges. Opportunities rarely exist without challenges. In a world where borders are ever more frequently crossed and therefore less easy to control, transnational criminal organizations ranging from drug cartels to ethnically based criminal gangs have prospered. People smuggling has become a lucrative business. Ever increasing trade links underscore the need to facilitate the entry of business travellers at ports of entry while maintaining vigilance to detect people who aim to circumvent legitimate immigration requirements. Openness must be coupled with a concern for system integrity and a determination to stem abuse.

A changing Canada. In response to globalization and other forces, Canada has undergone fundamental change in the past 20 years. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* has strengthened Canada's democratic character by enshrining in the Constitution our fundamental freedoms. Democratic, mobility, legal and equality rights have been spelled out in the Constitution. By fundamentally redefining the relationship between the individual and the state, the Charter has affected decision making in the immigration area in a way not contemplated by the current Act.

"Canada historically has been compassionate and humanitarian in its response to refugees and must be challenged to continue to provide leadership in this area in the future."

> (Saskatoon Refugee Coalition, March 1998)

"The present Immigration Act has become so complex and convoluted that it has become both abusive and open to abuse. It does not serve us well. We need clarity, transparency and confidence in our legislation ... Immigration holds the key to Canada's future; today we must find some way to work together to meet both our current and future obligations and opportunities."

(Divine Mission in Canada, The United Church of Canada, Vancouver, February 1998) Coherence and transparency. No comprehensive review of the legislation has been undertaken during the past two decades. The Act has been amended, on an *ad hoc* basis, more than 30 times, resulting in a complex patchwork of legislative provisions that lack coherence and transparency. The logic and key principles of the Act have become difficult to discern for both immigrants and Canadians.

Need for revised legislation. Without measures to update our current policy and legislative base, immigration and refugee protection objectives will be increasingly difficult to achieve. More piecemeal changes would only compound the current problems. The legislation requires revision for several reasons: to respond to the challenges of the new domestic and international environments; to address the legitimate expectation of potential immigrants and their sponsors that their rights and obligations will be presented in a clear and comprehensible way; to update Canada's approach to refugee selection abroad and to refugee determination in Canada; and to ensure that the legislation provides the tools that allow immigration to maintain its positive role in the social and economic development of the country.



THE LEGISLATIVE REVIEW PROCESS

Legislative Review Advisory Group. In recognition of the need for change, an independent advisory group was established in November 1996 to review legislation relating to immigration and the protection of refugees. The Legislative Review Advisory Group submitted its report to the Minister of Citizenship and Immigration on December 31, 1997. The Advisory Group's report, *Not Just Numbers: A Canadian Framework for Future Immigration*, was made public on January 6, 1998.

A catalyst for debate. In addition to proposing values and principles to inform Canada's immigration and refugee systems, the Advisory Group made 172 recommendations dealing with almost every aspect of immigration and refugee policy and law. Its comprehensive report proposed fundamental changes in the way immigrants and refugees are chosen, as well as new ways of managing immigration. The report served as the catalyst for an important, wide-ranging debate on all aspects of Canada's immigration and refugee protection policies, legislation and programs.

An ongoing process. Many of the broad directions proposed by the Advisory Group were consistent with the directions the government had established through regulatory change after extensive national consultations and the adoption of a strategic framework for immigration in 1994. Other proposals were similar to initiatives under development at the time the report was released. One of the significant achievements of the Advisory Group was to pull together the multiple threads of the immigration and refugee systems into a coherent, comprehensive package. This holistic approach to the legislative and policy base provided impetus to the review process and stimulated informed public debate.

Broad directions. The following is a brief overview of the key directions proposed in the Advisory Group report:

 a simpler legislative framework to ensure clarity, transparency and accountability, and the involvement of provincial governments and other key stakeholders;

"Issues that have beset and obsessed us are all thrown in the air. The lid is blown off and while the fallout may be pretty hot stuff, I am delighted we have this chance to examine everything from fundamentals to specifics ... There have been criticisms that its [the Advisory Group's] initial consultations were too cursory. That is inevitable. Unless every nuance uttered by everyone interested is received and commented upon (a recipe for stultification), there will always be this criticism.

> (Citizenship Council of Manitoba, March 1998)

- a reinforcement of the family class as the traditional cornerstone of Canada's immigration program, with significant liberalization in some areas coupled with equally significant restrictions in others;
- a selection model for independent immigrants based on generic attributes for success in a dynamic labour market rather than specific occupations; a business immigration program with more obvious economic benefits for Canada; and an openness to the entry of temporary foreign workers;
- the creation of a Protection Agency with protection officers responsible for refugees in Canada and abroad, and measures to increase protection and diminish abuse:
- an enforcement system characterized by increased use of detention as an incentive for voluntary compliance, and a smart card-based computer tracking system for those in the enforcement stream.

Consulting with Canadians. Following the release and broad distribution of the report, the Minister of Citizenship and Immigration held public hearings across Canada in late February and early March of 1998. Canadians responded enthusiastically — the number of hearing days was doubled, and additional locations were included to accommodate as many requests as possible for participation. One hundred and fifteen organizations and individuals, representing hundreds of thousands of Canadians, were able to present and discuss their views on the future of Canada's immigration and refugee protection legislation, policies and programs. In addition to the public presentations, more than 2,200 written submissions were received from members of the public and organizations.

Emerging themes. Although there was a widely shared view that Canada's immigration and refugee determination systems needed to be modernized and reformed in some areas, there was little support for some of the more radical changes proposed by the Advisory Group. Key themes to emerge from the consultations included:

- appreciation for the scope and imagination of the proposals, coupled with a caveat that the system did not require the same degree of fundamental redesign as proposed in the report;
- some concern with the report's perceived economic, market-oriented focus;
- some criticism that the report was negative and problem-oriented in tone, and that the proposed solutions were not always consistent with the declared values-based approach; and
- a desire for further consultation as the government develops its legislative reform package.

"All partners agree that the current 'patchwork' of legislation, regulation, and policy needs an overhaul. This is an extensive report with many useful recommendations, and some which need careful re-thinking."

(Mennonite Centre for Newcomers, Edmonton, March 1998)

"I would like to commend the Legislative Review Advisory Group for its hard work and the recommendations outlined in the Executive Summary ... Although ISAM member agencies realized the need to examine and recommend changes to Canadian immigration laws, and members applaud many of these recommendations. there are several recommendations that we, as an organization, do not support."

(Immigrant Serving Agencies of Metro Halifax, March 1998)

"We do not concur that it is desirable that after over 20 years of amendments to the Canadian immigration legislation that it now be completely reviewed and re-designed. However we strongly believe that comprehensive amendments should take place, that will address the gaps and inconsistencies within the legislation. These amendments should result in all components being systematically integrated."

> (Calgary Immigrant Aid Society, March 1998)

A significant achievement. The Advisory Group achieved its mandate by presenting a coherent and thought-provoking report. Especially compelling was the report's argument for greater openness and transparency. The very positive chapter on the importance of the family was also persuasive and received support during the consultations. The report's analysis of the dynamics of the labour market, the need for immigrants with flexible skill sets, and the importance of the temporary economic movement reinforced the government's thinking on this issue. And while the consultations provided little evidence of support for any significant shift in the focus of Canada's progressive refugee determination system, the report's analysis of the challenges to be addressed provided a valuable focus for discussions.

Responding to Canadians. Since the public consultations, the government has closely studied the written submissions received and has undertaken further consultations with key partners and stakeholders, including provincial and territorial governments. This is an ongoing process. Detailed policy analysis and testing of possible models has been undertaken, and broad policy directions have been developed. The broad directions contained in this document build upon the work of the Advisory Group and on what we heard when we listened to Canadians. Throughout this document, we provide examples of some of the direct comments made by Canadians during the consultations.



DIRECTIONS FOR REFORM

Social cohesion and economic well-being. The future belongs to societies whose economies are sound; who invest in knowledge, education and innovation; whose people are healthy; whose children are well prepared to learn; and who focus on securing a high quality of life for all citizens. These are the government's priorities as outlined in the 1997 Speech from the Throne. To continue to move toward increased social cohesion and sustainable economic health, we need to continue to follow policies that balance our investment in people with prudent financial management. Immigration will contribute to the achievement of these goals.

The role of immigration. Immigrants contribute in many different ways to Canada's social and economic well-being. In an environment where one in three Canadian jobs depends on trade, immigration plays a vital role in building bridges between Canada and other countries. Immigrants bring expertise, capital and initiative. They bring new dreams, hopes and a faith in Canada. As they integrate into Canadian society, these men and women work with Canadians to make a better future for us all.

A humanitarian commitment. Canadians have developed a reputation for being a compassionate society. This is a part of our national character that many Canadians value highly. We will not turn our backs on those people who need our help the most.

A values-based society. In this modern world, Canadians have made choices about the nature of the society they want — family as the foundation of security and social stability; a society in which people support one another, respect rights and accept obligations; diversity as a source of collective strength; and respect for personal honesty and integrity, as well as for formal institutions.

PRINCIPLES FOR REFORM

The principles for reform set out below seek to build on the solid foundation provided by the current legislation, while responding to the challenges and opportunities of a changing world.

Accountability and transparency. In order for the government to be held accountable for the administration of immigration and refugee programs, the key principles and policies that support programs must be clearly set out in legislation. Where decisions are made respecting governance, Canadians expect a rules-based system that is accountable and transparent. Where rules create inflexibility, Canadians look to the exercise of discretion to resolve problems humanely.

Supporting family reunification. Canada has a long tradition of supporting the reunification of Canadians with their close family members from abroad. Family reunification enriches the lives of those involved and strengthens Canadian communities. In recent years, the characteristics of Canadian families have changed. New immigration and refugee protection legislation should support family reunification by responding to new social realities.

Upholding Canada's humanitarian tradition. The compassion of Canadians has been reflected in our willingness to offer resettlement to refugees who have been forced to flee their country of origin and for whom no other durable solution can be found. However, in recent years, the processes and procedures used to select refugees abroad and to determine refugee status in Canada have been criticized as being slow and uncertain. New legislation and policy should uphold Canada's humanitarian tradition, while supporting greater effectiveness in decision making.

Balancing privileges and responsibilities. The privilege of immigrating or resettling in Canada must be balanced with "reciprocal obligations," or responsibilities. Thus, for example, the privilege of sponsoring the immigration of a family member must be balanced with the responsibility to provide for that person once in Canada. Similarly, abuse of the refugee determination process by migrants not in need of protection undermines the credibility of the process and diverts resources from the protection of genuine refugees. New legislation must establish the means to take action against people who fail to meet their obligations under the law.

Enriching our human resources. Independent immigrants are selected on the basis of their potential to contribute to Canada's economic and social well-being. However, as Canada further develops its knowledge-based economy and society, the skills required to integrate into the labour market are changing. Canada's selection system for independent immigrant applicants needs a sharper focus on flexible and transferable skills.

"The transparency, accountability and efficiency of those responsible for applying the legislation, the values of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and international solidarity are all excellent starting points for the review. The challenge will be to put mechanisms in place that will guarantee its application."

(City of Montreal, March 1998) (Translated from the French)

"The new legislation must support the Canadian leadership role in protection issues and human rights."

(Settlement and Integration Services Organization, Ontario, March 1998)

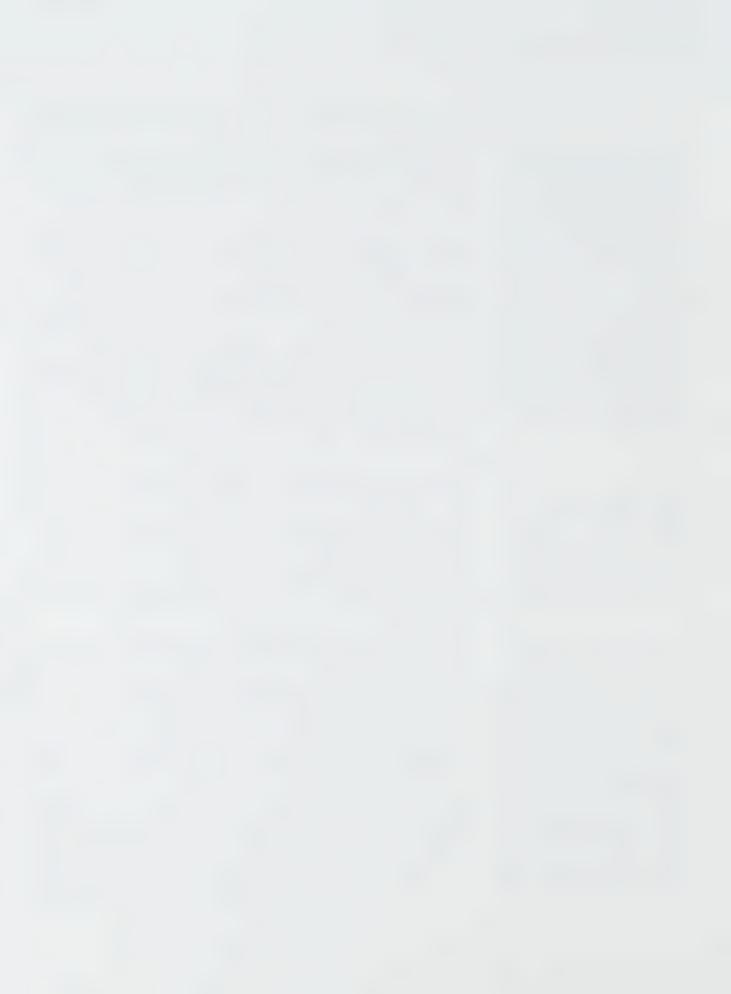
"I'm happy that immigration policy is being reviewed. I believe that a certain balance must be struck between Canada's position as a country favoured by immigrants and refugees ... and the caution that must be exercised to avoid exploitation of the system."

(Member of the public, January 1998) (Translated from the French) **Promoting public safety.** Two of the objectives of the current *Immigration Act* are to maintain and protect the health, safety and good order of Canadian society and to promote international order and justice by denying the use of Canadian territory to people who are likely to engage in criminal activity. As transnational crime becomes more pervasive and sophisticated, new measures need to be taken to identify, intercept and remove people who do not have a right to establish themselves in Canada.

Fairness, effectiveness and integrity. Fairness in decision making must and will remain a key principle of reform of the immigration and refugee system. A transparent system that can be easily understood by those most directly affected is a key element of such an approach. However, in an environment of limited resources and continuing expectations of rapid and sound decision making, it is equally important that procedures not mandated by constitutional or international obligations, or which do not advance important values, be reconsidered. Reforms should ensure that the fundamental objectives of the immigration and refugee protection programs are not distorted by frivolous litigation and delays. Concern for system integrity and determination to stem abuse are important elements of effective management of government programs and are legitimate principles for reform.

It is with these principles in mind that proposed directions for reform of immigration and refugee policy and legislation have been developed. These directions are:

- adjusting objectives in a clearer, simpler and more coherent Act;
- strengthening partnerships;
- strengthening family reunification;
- modernizing the selection system for skilled workers and business immigrants;
- facilitating the entry of highly skilled temporary foreign workers and students;
- introducing transparent criteria for permanent residence status;
- strengthening refugee protection;
- maintaining the safety of Canadian society;
- improving the effectiveness of the immigration appeal system; and
- refocusing discretionary powers.



ADJUSTING OBJECTIVES IN A CLEARER, SIMPLER AND MORE COHERENT ACT

PROPOSED DIRECTIONS

he objectives of the Immigration Act are still widely supported but need to be adjusted to reflect evolving values. Although much of the current Immigration Act is sound, there is significant consensus that the current legislation has, after more than 30 revisions, become complex, unwieldy and obscure to citizens and prospective immigrants.

The government proposes to:

- adjust the objectives of the Act;
- redraft the legislation in plain language; and
- ensure that detailed procedures are properly included in regulations.

The new Act would clearly state, in two distinct sections, the principles and policies of the immigration program and the refugee protection program.

Current situation. The present *Immigration Act* begins with several broad statements of objectives that provide an expression of the values underlying the legislative provisions.

The *Immigration Act* includes objectives such as: enriching through immigration the cultural and social fabric of Canada; facilitating the reunion in Canada of Canadian citizens and permanent residents with their close relatives from abroad; and upholding Canada's humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted. These objectives are still supported by Canadians. However, some of the values that Canadians hold strongly are not well reflected in the current list of objectives, namely: a belief that immigrants are social as well as economic beings who bring invaluable contributions to Canadian society; the mutual obligations inherent in the immigration "contract" (both rights and responsibilities); the fact that successful integration involves both the immigrant and the host society; and the balance required between fairness in according protection to genuine refugees and the necessity to curtail abuse of Canada's generosity. Canadians see themselves as belonging not to a society composed of isolated individuals or members of competing interest groups, but to a society of reciprocal obligations.

There is a widely held view that the current *Immigration Act* is too complicated and unwieldy. A significant amount of procedural detail has been built into the Act, making key principles and policies difficult to discern. Currently, provisions relating to the protection of refugees are scattered throughout the Act, rendering the overall thrust of refugee policy unclear. There is a need for a clear and transparent legislative framework.

A new environment. The current *Immigration Act* does not respond well to the needs of a world that has changed dramatically in the past 20 years. In human history, the movement of people across international borders has never been as extensive. At the same time, the processing of immigration applications, refugee status claims, visitor and temporary foreign worker visas has not kept pace. In the interest of visitors, refugees and immigrants, Canada's laws and processes must be more consistent, coherent and transparent, and allow prompt processing. Through regulation, the government must be able to adjust the selection and control mechanisms in response to new circumstances in Canada and abroad without changing any fundamental principle or policy.

"The objectives under the current Immigration Act attempt to balance the economic interests of Canada and the need for integrity of the immigration system on the one hand, with our domestic and international obligations towards refugees and immigrants on the other."

(Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic, March 1998)

"Like many other organizations, we believe that the current Act is very difficult to interpret because of its complexity."

(Canadian Ethnocultural Council, Ottawa, March 1998)

"The Act has been amended 30 times in the past 20 years to accommodate a changing environment. The legislation has become so complex that it creates serious problems even for experts and those responsible for its enforcement. This administrative burden is prejudicial not only for those who want to settle in Canada, but also for Canadians themselves, who have to pay for it all."

> (City of Montreal, March 1998) (Translated from the French)

WHAT IS PROPOSED

Proposed policy directions. It is proposed to adjust the objectives of the *Immigration Act* to reflect evolving values. A new Act would set out in clear, understandable language:

- the overall objectives of the immigration and refugee programs;
- the components of the programs;
- the general principles and policies regarding entry into Canada and the acquisition of legal status; and
- the general principles for determining inadmissibility to Canada, offences and related enforcement measures.

"UNHCR would endorse the Advisory Group's basic message that protection and immigration are separate issues that should be governed by different considerations."

(United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, March 1998)

The Act would thereby provide a statutory basis for all procedures with the potential to affect fundamental rights and freedoms. The legislation would provide the flexibility demanded by the dynamics of the immigration process. The provisions relating to the protection of refugees would be grouped in a separate section, in recognition of the different objectives of the immigration and refugee programs. A new title would reflect the dual functions of the Act — immigration and the protection of refugees.

In keeping with the objectives of enhanced accountability to Parliament and the public, all reports to Parliament on the immigration and refugee protection programs would be integrated into the Minister's regular reports to Parliament on departmental plans and priorities and on departmental performance, in line with the government's planning, reporting and accountability structure.



STRENGTHENING PARTNERSHIPS

PROPOSED DIRECTIONS

n the 1997 Speech from the Throne, the government acknowledged that to realize the goal of a just, sharing and diverse society that fosters creativity, there is a need for partnerships among Canadians, institutions, businesses, voluntary organizations and governments.

The government will strengthen partnerships in the immigration and refugee protection fields through more regular and structured consultations on policy and program development.

CURRENT SITUATION

Federal-provincial-territorial relations. Immigration is an area of concurrent jurisdiction between the federal government and the provinces, with federal paramountcy. The current *Immigration Act* authorizes the Minister to conclude agreements on immigration policies and programs with individual provinces. It also requires the Minister of Citizenship and Immigration to consult with the provinces on the annual immigration plan and to ensure that the plan is consistent with federal-provincial agreements.

Recognizing that there are significant interdependencies between the two orders of government in supporting the selection, settlement and integration of newcomers to Canada, Citizenship and Immigration Canada consults with the provincial and territorial governments on areas of particular concern. However, immigration has an uneven impact across Canada, with 95 percent of all newcomers settling in Ontario, British Columbia, Quebec and Alberta.

Immigration agreements established under the *Immigration Act* are the primary mechanism used to define relationships and bilateral consultative arrangements with provincial governments. Currently, immigration agreements have been concluded with eight provinces. The Canada-Quebec Accord, concluded in 1991, is the most comprehensive of the agreements and provides a framework for sharing jurisdiction and responsibility on immigration matters, including Quebec's responsibility for selecting all independent immigrants and refugees abroad.

More recent agreements have established a framework for consultation and cooperation, with specific commitments in areas of particular provincial interest. Immigration agreements signed in 1998 with Manitoba and British Columbia provide for the transfer of settlement programs to the provinces and establish pilot programs for recruiting and selecting skilled workers through the provincial nominee process. Provincial nominee agreements permit provinces to nominate candidates for immigration to Canada who might not meet federal selection criteria but who, in the province's judgment, will bring significant industrial and economic benefit to the province. These agreements are for a limited number of years, and specify the number of candidates who may be nominated in a given year. The 1998 Canada-Saskatchewan Immigration Agreement also established a provincial nominee pilot program. Several of the provinces and one territory are parties to information-sharing agreements with Citizenship and Immigration Canada.

"Anything which promotes more coordination between the provinces and between the provincial and federal governments is positive."

> (The Diocese of Kootenay, British Columbia, March 1998)

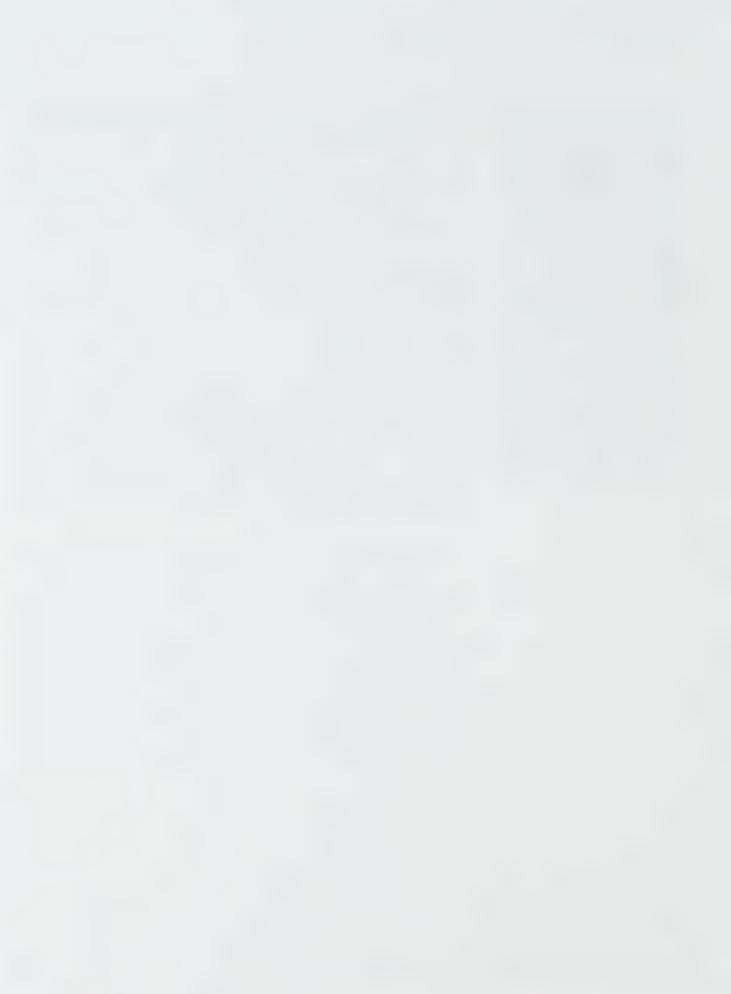
"Consultation with nongovernmental organizations is ... most essential and [we] would suggest that the proper way for such consultations to take place has yet to be found. Consultations are often mechanisms for simply informing non-governmental bodies of decisions already made by government. NGOs feel that the input they are asked to give is not being heard or considered."

(The Refugee Task Group of the World Outreach Committee of Maritime Conference, United Church of Canada, New Brunswick, March 1998) **Stakeholder relations.** The increasing complexity of the public policy environment requires engagement with a wide range of individuals and groups outside of the government in the process of policy and program development.

Citizenship and Immigration Canada currently benefits from valuable partnerships at the local, regional, national and international levels with a wide range of stakeholders who are affected by immigration and refugee protection programs. These include municipalities, the Canadian Council for Refugees, the United Nations High Commissioner for Refugees, the Canadian Bar Association, immigrant consultant organizations, representatives of the transportation industry, settlement service providers, and various law enforcement agencies, among others.

WHAT IS PROPOSED

Proposed new directions. Consultations with provincial and territorial governments will be regularized and widened. Initiatives will be undertaken to provide for broader federal-provincial-territorial dialogue at both the ministerial level and among officials while respecting bilateral arrangements under current federal-provincial-territorial agreements. Municipalities will continue to be included in stakeholder consultations where appropriate. The government is committed to enhancing stakeholder relations through a structured dialogue. Efforts will continue to engage the broader public on key immigration and refugee protection policy issues.



STRENGTHENING FAMILY REUNIFICATION

PROPOSED DIRECTIONS

anada has a long tradition of supporting the reunification of Canadian citizens and permanent residents with their close family members from abroad, thereby assisting in social integration and the building of communities. The government proposes to support this tradition through policies that accommodate a wide range of family needs while maintaining a balance between self-reliance and collective responsibility.

It is proposed to strengthen family reunification through measures aimed at:

- keeping the core family together;
- better protecting the child in international adoptions;
- providing fair treatment to common-law and same-sex couples; and
- increasing the integrity of sponsorship undertakings.

CURRENT SITUATION

The family in Canadian society. While family structures continue to evolve, the family remains the foundation for Canada's social cohesion. Family reunification has long been a key objective of Canadian immigration policy and legislation. It permits both recent immigrants and long-established Canadians to be reunited with close family members from abroad, enriches the emotional lives of those involved, assists them in achieving self-reliance, and supports the building of communities. Canada has resisted the trend in other immigrant-receiving countries to restrict family immigration. Family class immigration has been and will continue to be the cornerstone of the immigration program.

The family class. The family class defines a list of relatives who may be sponsored for immigration to Canada by a citizen or permanent resident. The number of immigrants in this category depends on individual decisions to sponsor family members from abroad. The government's role in this process is to maintain a legislative and regulatory framework that supports the reunification of families.

Self-reliance and collective responsibility. In developing a social policy framework, the government must balance the objectives of self-reliance and collective responsibility. Canada's family reunification policies seek to accommodate a wide range of family needs while maintaining that balance. Consequently, Canada's immigration policies allow Canadians and permanent residents to sponsor relatives in a broadly defined family class while requiring that arriving immigrants receive care and support from their sponsors.

New social realities. New legislation must reflect new social realities and ensure that rules are clear, fair and consistent. Many children are now dependent on their parents for longer periods. Same-sex and common-law couples may be permitted entry to Canada through the humanitarian or compassionate provision of the *Immigration Act*. Consistent with the need of sovereign states to manage membership in their society, the current Act requires that all immigrants apply outside Canada. However, spouses and children are currently being routinely landed in Canada on the basis of humanitarian or compassionate considerations — a provision of the Act intended to deal with exceptional circumstances. Intercountry adoptions are increasingly common. Procedures for intercountry adoptions do not always provide adequate safeguards for the best interests of the child. Canada's immigration legislation and policies must clearly take into account these new realities.

"We agree wholeheartedly ... that the principle of family reunification must continue to be the touchstone for measuring the success or failure of our immigration policy."

(Social Ministry Office of the Archdiocese of Montreal and Action Réfugiés Montréal, March 1998) (Translated from the French)

"... real evidence of sponsorship integrity and commitment is required,"

> (Canadian Citizenship Federation, Halifax, March 1998)

WHAT IS PROPOSED

The proposed policy and legislation would build on Canada's evolving values and result in an expansion of the family class. The scope of the family class would be enhanced, not diminished. Proposed measures would recognize the evolution of the Canadian family; at the same time, they would ensure that sponsors live up to their obligations to provide support to newly arriving family members.

Four aspects of the family class policy would be reformed:

- keeping the core family together;
- better protecting the child in international adoptions;
- providing fair treatment to common-law and same-sex couples; and
- increasing the integrity of sponsorship undertakings.

I. Keeping the core family together

Increasing age of dependent children. It is proposed to broaden the definition of a dependent child to better reflect contemporary social realities of longer child dependency. For the purposes of the family class, a dependent child is currently defined as a son or daughter who is: less than 19 years of age and unmarried; or in full-time attendance at an educational institution and financially supported by the parents since reaching age 19; or suffering from a physical or mental disability and who is wholly or substantially supported financially by the parents.

Increasing the current age limit for a dependent child from less than 19 years to under age 22, and maintaining a provision to include older children still in full-time studies and financially dependent on their parents, or dependent because they are suffering from a physical or mental disability, would ensure better protection of dependent children and allow more immigrant families to remain with those who form part of the core family unit. This provision would also markedly decrease the number of overage children whose cases are currently processed through the discretionary decision-making powers of the *Immigration Act*.

Application of spouses and children from within Canada. The current *Immigration Act* requires that all immigrants apply outside Canada. However, frequent use has been made of a section of the *Immigration Act* that permits the processing of applications from spouses, within the country, through an exception mechanism — an application for the waiver of the visa requirement on the basis of humanitarian or compassionate considerations.

"Many excellent candidates for immigration to Canada have abandoned their intent to move to Canada when they discovered they would be separated from their 19 and 20 year old children."

(Ukrainian Canadian Congress and Canadian Ukrainian Immigrant Aid Society, Toronto, March 1998) It is proposed to allow spouses and dependent children in Canada who have legal status to be eligible for immigration processing from within the country, under certain conditions. New regulations would exclude people inadmissible under criminal and security provisions of the *Immigration Act* and people without legal status or under a removal order. Incentives would be used to encourage application from abroad.

Sponsorship duration. The government proposes to discuss, with provincial and territorial governments, a possible reduction in the length of sponsorships for spouses and children. Currently, the duration of a sponsorship is 10 years for all categories. In the province of Quebec, the duration is three years for spouses.

Excessive medical demand. Generally, applicants for immigration, including members of the family class, are inadmissible to Canada if it is found that their admission would cause excessive demands on health or social services.

The current excessive demands provision as applied to spouses and dependent children is often perceived as inhumane, and the decision-making process slow.

A significant number of refusals of spouses and dependent children on excessive demands grounds are overturned either on appeal to the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board or on humanitarian or on compassionate grounds when a Minister's permit is issued.

Further research is being undertaken to assess the impact of the removal of the excessive demands provision for spouses and dependent children of Canadian citizens and permanent residents. Discussions with provincial and territorial governments will take place.

II. Better protecting the child in international adoptions

Adoptions. In Canada, adoption is a provincial responsibility. Current federal immigration policy is designed to facilitate the admission of children who have been adopted abroad or who will be adopted in Canada, and to work with the provincial and territorial governments to ensure that the rights and interests of these children are protected.

Proposed policy directions. Canada's immigration policies on adoption would be enhanced to better protect the interests of children; to promote the principle that an adopted child and a biological child should have the same rights; and to eliminate, to the extent possible, inequalities in treatment among various adoption cases. Given provincial jurisdiction in the area of adoptions, consultations will continue on these proposed changes as well as other initiatives.

"We endorse a reduced sponsorship period for spouses, particularly in light of the fact that most sponsored spouses are women. For them, the sponsorship may exacerbate a relationship of subordination vis-à-vis their husbands."

(National Automobile, Aerospace, Transportation and General Workers Union of Canada, Ottawa, March 1998)

"... international adoption facilitates the permanent entry into Canada of individuals whose presence contributes to the prosperity and well-being of Canadian society, promotes the integrity of the family and enriches the culture of Canadians."

(International Adoption Families Association, Vancouver, February 1998) Measures under consideration, to be refined in consultation with provincial and territorial governments, include:

- eliminating the distinctions between the treatment of children adopted abroad and children to be adopted after they arrive in Canada by removing the requirement that children to be adopted in Canada be orphaned or abandoned, or have parents who are separated, and by eliminating the financial criteria for the sponsorship of children to be adopted;
- strengthening safeguards against "adoptions of convenience";
- examining the possibility of extending family class processing to certain children under guardianship orders for countries where adoption is not permitted;
- facilitating the medical examination of children for adoption before the adoption takes place to enable the prospective parents to make informed decisions; and
- preventing sponsors who have not met their commitment to a child they
 have adopted from sponsoring another child for adoption unless the
 province of residence agrees.

The immigration process will continue to apply only in cases where the recently tabled Citizenship of Canada Act does not.

III. Providing fair treatment to common-law and same-sex couples

Definition of spouse. The definition of spouse is used both to determine who may be sponsored in the family class and who may accompany the principal applicant in other categories. The current definition includes only legally married spouses of the opposite sex. However, common-law and samesex relationships have been recognized through administrative guidelines since 1994. The discretionary nature of the guidelines results in a lack of transparency and has led to complaints of inconsistent treatment.

Proposed policy directions. Fairness, transparency and responsiveness to new social realities are key considerations for the government. Refusing permanent residence does not simply deny a benefit to the common-law spouse or same-sex partner, but may effectively deny Canadians the right to live with their life partners and withhold from them an important factor in their social and economic self-sufficiency and integration. The recognition of common-law and same-sex relationships through regulatory changes would eliminate the recourse to discretionary administrative guidelines.

"We welcome the broad interpretation of family class which would include same-sex couples and common-law relationships."

(The Canadian Labour Congress, Ottawa, March 1998)

"The Section is pleased to see a more inclusive definition of spouse that would embrace commonlaw and same-sex partners."

(Citizenship and Immigration Law Section, Canadian Bar Association, Ottawa, March 1998)

IV. Increasing the integrity of sponsorship undertakings

A serious commitment. The government believes strongly in the principle of family reunification based on the responsibility of the family itself to provide the resources for supporting its sponsored members. Compliance with sponsorship undertakings is key to achieving integrity in the family class program. Default occurs when a sponsored immigrant whose essential needs were guaranteed by the sponsor for a set period receives social assistance.

Recent government initiatives. In recent years, the government has taken steps to strengthen family class sponsorship provisions and reduce default by ensuring that sponsorship is respected as a serious commitment. Proposed measures complement previous initiatives.

Proposed policy directions. The government proposes to expand Citizenship and Immigration Canada's power to undertake collection action against defaulting sponsors and to share the proceeds with the provinces. It would remain possible to assign the debts of defaulting sponsors to the provinces so that they may undertake collection action. In keeping with Canadian values and important national policies in support of families and children, it is also proposed to prohibit sponsorship by people in default of court-ordered obligations (alimony or child support) and people convicted of crimes involving domestic violence. Enacting a provision that suspends sponsorship obligations if the sponsor or the sponsored immigrant is convicted of violence against the other person would also recognize the overwhelming evidence of danger for the victim that any contact with the convicted person represents.

"... sponsorship criteria should be made stricter, and practical steps should be taken to recover the money that the government spends on sponsorship cases."

> (Saint-Vincent de Paul Society of Montreal, March 1998) (Translated from the French)

"These recommendations dealing with victims of domestic abuse are long overdue."

(A member of the public, March 1998)

Modernizing the Selection System for Skilled Workers and Business Immigrants

PROPOSED DIRECTIONS

mmigration has given Canada greater strength through the attraction of diversely talented individuals. Independent immigrants are selected by Canada for their potential to establish successfully and their ability to contribute to Canada's social and economic well-being. However, the current selection system is a product of an era when governments aimed to match immigrant skills with specific Canadian labour market shortages.

Canada's selection system for independent immigrant applicants needs to focus on flexible and transferable skills rather than the introduction of rigid pass/fail criteria.

The government proposes to add a more explicit requirement for significant business experience as well as education and language skills for entrepreneurs and investor immigrants. The origin of funds would also need to be established.

It is proposed to end some programs that do not fulfil a valid labour market need or that duplicate other programs.

CURRENT SITUATION

Economic and social contributions. The assessment of successful establishment for independent immigrants is based on their economic potential. Economics, however, is only part of the story. Highly skilled immigrants make an invaluable contribution to Canadian society. As they integrate into communities, these immigrants become integral parts of all facets of Canadian society. They enrich the cultural and social fabric of Canada.

Focus of the selection system. Evidence suggests that skilled workers have performed well and have contributed positively to Canada. However, recent research indicates that over the past decade, immigrants have not been as successful. Data reveal that new immigrants are starting from further behind than earlier immigrants, and that they are catching up more slowly. The current system for the selection of skilled immigrants, which has, with only minor modifications, been in use since 1967, is part of the problem. The system focuses on achieving targets for precise occupational niches rather than looking for the flexible and transferable skills needed in a fluid and rapidly changing society and economy. The future of a knowledge-based economy such as Canada's is linked to the strength of its human potential. Canada's selection system for skilled workers needs a sharper focus to augment the country's human capital base.

Point system. Independent immigrants include skilled workers, self-employed people, and business immigrants such as entrepreneurs and investors. They are selected through a point system that gauges their ability to settle successfully in Canada on the basis of a number of objective criteria. Skilled worker applicants must currently have work experience in an occupation that has been identified as having a capacity to accept new entrants. Emphasis is placed on the applicant's intended occupation, practical training, work experience, education, ability to communicate in English or French, and personal suitability.

For entrepreneurs, investors and the self-employed, specific bonus points are added. To be considered as an investor, an applicant is required to make a minimum investment in Canada and have a minimum net worth and business experience. An entrepreneur must demonstrate the intention and ability to establish and run a business in Canada. On arrival, terms and conditions are imposed requiring that the applicant make a significant contribution to the economy, manage the business, and employ Canadians. Retention of permanent residence in Canada is contingent on meeting these conditions during the first two years of residency.

"The revolution in the knowledge and information economy is transforming all sectors of the economy. Canada is well-positioned to be a world leader in the global knowledge-based economy of the 21st century."

(Speech from the Throne, Canada, 1997) **Difficulties with micro-management.** The current selection system is premised on the capacity of governments to intervene significantly in the management of labour markets and to match the skills of foreign applicants to specific Canadian labour market shortages. However, in a world where technological change is the norm and industries appear and disappear almost overnight, it is no longer possible to micro-manage labour market supply and demand. For such an approach to be effective, very substantial resources would be required to continuously monitor labour markets, at a prohibitive cost to taxpayers.

Unfounded expectations. Misleading signals are sometimes sent through the current selection system, which focuses on a list of occupations in demand in Canada. The list suggests to applicants that the country has a shortage of people in these occupations. When immigrants are admitted to Canada partly because of the occupation they intend to pursue, they expect to find employment easily in that field. They are often disappointed, sometimes because there are limits to how a national list can accurately reflect conditions in a local labour market, and sometimes because their qualifications are not recognized. One of the structural barriers is lack of recognition of foreign credentials. Compounding this is the difficulty for immigrants to obtain information and have their qualifications assessed before they emigrate to Canada.

Language skills. Under the current selection system, the language skills of the principal independent applicant are assessed. Visa officers award points on a graduated scale, based on information provided in an application or on language skills demonstrated during an interview. The points system is structured to make official language skills a factor, but not an essential one. Currently, about 95 percent of the successful skilled worker applicants are assessed as having some official language skills. Bonus points accorded to entrepreneurs and investors make it generally unnecessary for them to have official language skills in order to qualify. About half of the entrepreneur immigrants and two-thirds of investor immigrants have no official language skills.

Family business job offer. The current family business job offer program provides additional points when a Canadian citizen or permanent resident wishes to employ a family member.

WHAT IS PROPOSED

Skilled workers. Canada's system of selecting independent immigrants has served the country well. In updating the selection criteria for the next century, it is proposed to retain flexibility and ensure no one is excluded because of a failure to meet a single criterion. The focus of the new selection model would

"Zero tolerance on each core category, in our judgement, reflects an insensitivity to Canada's needs."

> (National Indo-Canadian Council, Toronto, March 1998)

be in line with the government's Jobs and Growth Agenda. It would be based on the longer term goal of building Canada's human capital base.

Sharpened focus on the point system. The selection system would be a modified and flexible point system. It would:

- shift away from the current occupation-based selection model;
- seek to choose skilled workers with sound and transferable skill sets;
- emphasize education and experience, while retaining language, age, a job offer and personal suitability as selection factors;
- emphasize flexibility, adaptability, motivation and knowledge of Canada, under personal suitability.

For those areas in the labour market that need to be protected, occupation would continue to play a role.

In addition, further research would be undertaken to determine how a new selection system might take into account the potential for the social and economic contribution of spouses.

Eliminating an obsolete program. It is proposed to eliminate the family business job offer program as it adds to the complexity of the system and does not fulfil a valid labour-market need.

More effective business programs. Key to the selection of both entrepreneurs and investors is a set of criteria that clearly distinguish people who meet the objectives of the business program — people with entrepreneurial spirit, proven risk takers seeking business opportunities in Canada. Simply requiring capital to invest, directly or indirectly, is not sufficient. The government proposes to add a more explicit requirement for "significant business experience" as well as education and language skills for entrepreneurs and investor immigrants. To strengthen program integrity, a requirement that applicants establish the origin of their funds would be added.

Optional language testing for expedited processing. Language would not be made a rigid pass/fail criterion as this would introduce too much rigidity into immigration selection. However, communication is a cornerstone of being able to function in the workplace, especially in a service-oriented and knowledge-based economy. Therefore, a modified point system would continue to place value on language skills. Language testing would be introduced as an option for applicants wishing to more accurately assess their chances of success for immigration before submitting an application, or to expedite the processing of an application once submitted. Applicants would still be given the option of waiting to be interviewed by a visa officer to verify language ability for points assessment if they choose not to submit the results of a language test.

"If a prospective immigrant does not have one of the so-called needed occupations in Canada, then the excuse is easy for the Consulate Immigrant officer to dismiss the applicant ... There appears to be no opportunity to evaluate a person's personality and assess their fervent desire to contribute to Canadian life. Surely, there must be a better criterion to judge a future immigrant than only the stressed demand occupations."

> (A member of the public, February 1998)

Access to trades and professions. Working with the provinces and professional associations is key to making progress on access to professions and trades. The objectives of this federal-provincial partnership are to provide more information to prospective immigrants as they make their decision to come to Canada, and to work toward a network of provincially mandated credential evaluation services with transparent and portable credential assessments.



FACILITATING THE ENTRY OF HIGHLY SKILLED TEMPORARY FOREIGN WORKERS AND STUDENTS

PROPOSED DIRECTIONS

Business travel and the international movement of temporary workers are not new phenomena. However, the volume of travel and the pace at which innovation is occurring are new. The speed at which the modern economy moves creates an urgency regarding the entry of key personnel in short supply. Highly skilled temporary foreign workers help build Canada's knowledge base. The current system for the issuance of validations of job offers and employment authorizations is complicated and labour-intensive and has not adapted well to the global shift toward facilitating the movement of highly skilled workers.

The government proposes to base its policy on the concept of net economic benefit to Canada — facilitating the entry of highly skilled temporary workers while expecting Canadian employers to commit to efforts to hire and train Canadian workers in exchange for this facilitated entry to meet short-term needs.

The importance of foreign students in enhancing Canada's interaction with the world, in developing the cultural richness of Canadian campuses and in contributing to the social fabric and the economy, is recognized. The efficient, consistent and transparent processing of foreign students remains a priority.

CURRENT SITUATION

Temporary foreign worker requirements. A temporary foreign worker is a person from another country who comes to Canada to work for a limited period of time, in a specified job with a specified employer. Aside from normal travel documents, temporary foreign workers generally require an employment authorization issued by immigration officials abroad or at a port of entry and based on a job offer that has been validated by Human Resources Development Canada.

Employer's responsibilities. For each individual case, the current process requires an examination of the employer's efforts to hire from within Canada, and verification that the wages and working conditions offered are sufficient to attract and retain suitably qualified Canadians. The process also requires an examination of whether or not an employer has made reasonable efforts to hire or train Canadian citizens or permanent residents.

Case-by-case authorizations. This case-by-case process has been criticized by employers as inefficient and as producing inconsistent decisions. The case-by-case approach no longer meets the needs of a modern economy integrated into the global marketplace.

The widespread use of information and communication technology has changed the global economy, and delays that may have been tolerable as little as a generation ago are no longer acceptable. Temporary employment authorization procedures that do not keep pace with the speed of a modern economy may result in production shifts and consequent job losses for Canadians.

The current validation process is sometimes blamed for the loss of key recruits because of competing offers from employers in other countries. Even where it is clear that speedy entry is in Canada's overall interests and that the entry of the individual will inevitably be approved, applications can be subject to lengthy delays because of the case-by-case review.

WHAT IS PROPOSED

Pilot projects. The government has put in place pilot initiatives that reflect some aspects of a new approach. One example is the Software Development Workers Pilot Project, which began in May 1997. Using descriptions of urgent skill shortages in the information technology sector provided by industry representatives, the pilot project expedites the processing of temporary foreign workers with the required skills through the use of a "national validation letter" to eliminate the need for case-by-case validations. Following a positive evaluation, this program will continue on an interim basis. Another example, the Spousal Pilot Project, extends employment authorizations automatically to spouses accompanying highly skilled foreign workers entering Canada for a period of more than six months. The objective is to encourage highly skilled individuals to accept job offers from Canadian employers by providing assurance that their spouses will be authorized to accept any job offer they might receive while in Canada. Programs of a more permanent nature are under consideration.

"PNWER strongly concurs in the need for a new approach for the entry of temporary foreign workers to Canada. This issue has been an ongoing irritant to the operations of Canadian and foreign companies, to the detriment of Canada's trade in goods and services."

(Pacific Northwest Economic Region, Vancouver, Februrary 1998)

"The spouses accompanying our international staff, research fellows and graduate students are usually highly educated people with independent careers of their own ... Current prohibitions against spousal employment are counterproductive and lead to difficulties in obtaining and retaining key personnel."

(McGill University, March 1998)

"Our major criticism of the present process is that there is no requirement for the employer and the province to have a training plan to avoid the need to fill an occupation with workers from outside the country."

(Canadian Labour Congress, Ottawa, March 1998)

"We are also asking for ... a lighter burden of proof for companies that want to hire strategic foreign workers ... where it has been established that a firm is involved in a strategic economic sector or is working on a project of strategic importance for developing technology or enhancing advanced knowledge in a specific sector ... "

(Montreal International, March 1998) (Translated from the French) New ways of doing business. The dominant principle for the government will be to shift the focus of the program to better ensure that the entry of highly skilled workers creates a net economic benefit for Canada. Efficient and more streamlined decision making would make Canadian employers more competitive and help them meet their short-term needs. The government would work more closely with employers and workers to ensure that their immediate short-term skill needs are met through the facilitated entry of skilled workers, while ensuring that these employers undertake specific human resource development commitments, such as training, within a defined period of time to benefit Canadian workers

This approach could also include specific sectoral arrangements. As with individual employers, sectors could meet their temporary foreign worker needs through expedited entry in exchange for human resource development commitments from the entire sector. Other measures would be put in place to streamline decision making and to accelerate the validation process. For example, national and regional occupation lists could be developed to help identify skills in short supply.

Foreign students. The importance of foreign students in enhancing Canada's interaction with the world and the cultural richness of Canadian campuses and in contributing to the economy is recognized. The efficient, consistent and transparent processing of students is a high priority. Substantial progress has been made in the processing of student applications in recent years. In 1997, over 70 percent of student visa applications were processed in less than one month. Further measures are being explored to facilitate the entry of foreign students while safeguarding the safety and health of Canadians.



Introducing Transparent Criteria for Permanent Residence Status

PROPOSED DIRECTIONS

xisting criteria for retaining permanent residence status are subjective.

Permanent residents would benefit from a more transparent and objective approach, based on a period of physical residence in Canada.

CURRENT SITUATION

Establishment of status. Current provisions for the establishment and retention of permanent residence status are vague and subjective, difficult to administer, and not well suited to preventing those who have abandoned Canada as their place of residence from "re-adopting" the rights and privileges accorded with the status. Under current law, a person ceases to be a permanent resident if he or she leaves or remains outside of Canada with the intention of abandoning the country as a place of permanent residence. If the absence is more than six months in a 12-month period, a permanent resident is "deemed" to have abandoned Canada, unless able to satisfy an immigration officer that he or she did not intend to do so. The burden of proof is on the applicant, who is required to demonstrate — and immigration officers to adjudicate — "intent," a highly subjective exercise.

Document integrity. Permanent residents would benefit from a secure identification document trusted by airlines, social service providers and foreign governments. A secure document would be more convenient for permanent residents and would provide them with a more reliable proof of their status, while increasing their privacy by limiting visible information to essential identification elements only. The current "record of landing" document held by permanent residents is simply a piece of paper, highly vulnerable to fraud. It never "expires." It is relatively simple for an individual who was once a permanent resident but has abandoned Canada to re-enter as a visitor, after many years abroad and, presenting the "record of landing" as evidence, gain access to any number of rights, privileges and services (e.g., health care). Further, this document is being used fraudulently by transiting passengers seeking irregular entry in third countries, and by inadmissible people posing as the rightful holders to enter Canada.

WHAT IS PROPOSED

Proposed policy directions. The government proposes to establish the residency requirement at a level that provides flexibility to travel for family reasons or to conduct extensive business outside of Canada, while recognizing the community's legitimate expectation that those selected for immigration will make Canada their home. It is proposed that a secure identification document for permanent residents be introduced. The wallet-sized card would be valid for an initial period of five years, which would ensure that only the minority of immigrants who did not opt for citizenship during their initial five years in Canada would be required to renew it. This approach would be more objective and would be consistent with the value Canadians place on responsibility, simplicity and transparency.

"The courts are confused as to exactly what constitutes physical residency and the intent to reside in Canada. We urge the Commission to encourage Parliament to define residency in any new legislation being considered. This will bring certainty for all and will help reduce a possible public misconception that the system is too loose and hence our border too open, and make the entire decision making process much less arbitrary."

(University of Victoria, Integration and Refugee Law Research Group, March 1998)

STRENGTHENING REFUGEE PROTECTION

PROPOSED DIRECTIONS

Canada is a caring society. Compassion is a strong element of our national character.

The government proposes to uphold Canada's humanitarian tradition of resettling from abroad refugees and people in refugee-like situations for whom no other durable solution can be found. The resettlement from abroad program would be strengthened by:

- relaxing the requirement that refugees be able to settle within a year;
- making a more concerted effort to facilitate the reunion of families;
- · developing a closer relationship with non-governmental partners; and
- ensuring the immediate entry into Canada of urgent protection cases.

The fairness of Canada's inland refugee determination system is recognized around the world, but it is vulnerable to abuse. The government plans to improve the refugee determination system through a balanced series of measures that would preserve Canada's tradition of offering protection to genuine refugees while increasing integrity and effectiveness.

CURRENT SITUATION

Refugees come to Canada in one of two ways. They arrive at our borders and seek the protection of Canada or they are selected abroad by Canada, often on the recommendation of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

Overseas protection. There are currently slightly more than 13 million refugees in the world who have been forced to flee their countries of origin. To this can be added millions more who are victims of forced displacement and who, because they remain within the borders of their country, are not refugees in the strict sense.

Internationally, the UNHCR's priorities in dealing with refugee movements have been, in descending order, voluntary repatriation, local resettlement, and third country resettlement only when the first two options are not available.

Canada resettles Convention refugees and people in refugee-like situations. In doing so, Canada works with the UNHCR, receives applications directly from refugees seeking to be resettled, and processes the applications of refugees sponsored by groups of five or more people in Canada.

Refugee claims in Canada. In signing the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, Canada committed to not returning (*refoulement*) people deemed to be fleeing persecution. Making this determination in Canada is the responsibility of an independent tribunal, the Immigration and Refugee Board.

Charter rights. The current approach to making refugee decisions in Canada results largely from a decision of the Supreme Court of Canada involving the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Where a serious issue of credibility is involved, fundamental justice requires that credibility be determined on the basis of an in-person hearing before a decision maker.

"UNHCR would wish to note ... that the Canadian system, with its resources, expertise and humanitarian focus, is recognised internationally as a model to be emulated."

(United Nations High Commissioner for Refugees, March 1998)

"Participants felt very strongly that the Women at Risk Program, established since 1988, is excellent. It is therefore recommended that the program be retained and the criteria for successful establishment be removed so that those most in need, usually women and children, are given the needed protection."

(Pearson-Shoyama Institute, March 1998)

ISSUES

Overseas

Revised approach to the ability to resettle. Currently, refugees from abroad are selected with the expectation that they will be able to become self-sufficient within a year of their arrival in Canada. In this decade, most refugees have needed a longer period before they could successfully resettle in Canada. In addition, the requirement makes it difficult to protect refugees who are in need of resettlement but who, like women at risk, victims of violence and torture, the elderly, people requiring medical treatment and unaccompanied minors, need considerably longer than a year to settle.

Refugee family reunification. A particular concern of refugees who have just arrived from abroad is the fate of their family members. Until they are reunited, the process of resettlement is more difficult and takes longer. The issue is what can be done to ensure promptness in immediate family reunification.

In Canada

Need to improve effectiveness. A feature of the current inland refugee determination system is the many layers of decision making, each of which can consume considerable time and is subject to judicial review. The resulting delays in the determination of a claim harm those in need of protection and undermine the integrity of the system by allowing those who abuse it to remain in Canada for several years. Although the inventory of refugee claims waiting for a decision has been reduced in the past year, the number remains high. The challenge is to balance fairness with effectiveness by protecting those who need protection, while dealing efficiently with those who apply for refugee status for reasons not related to protection (e.g., economic betterment). This issue is faced by all refugee-accepting countries.

Improperly documented claimants. More than half of refugee claimants do not present a passport or other legitimate travel document at the time they claim status. The majority of these claimants also do not have any other identification. This lack of identification raises questions of credibility since the claimants needed travel documents to board an aircraft or enter a country neighbouring Canada. The inability to establish identity adds to the already difficult task of determining whether such people represent a threat to Canada's security or are inadmissible for other reasons, such as criminality.

"Family reunification is important to the general health and well-being of refugees. It is a means to healthier integration into Canadian society and a stabilizing factor in lives."

> (Saskatoon Refugee Coalition, March 1998)

"Don't get me wrong — my parents were refugees as well, but our current system must be tightened up."

> (Member of the public, February 1998)

"Our audit revealed that over the past several years, close to 60 percent of [refugee] claimants have presented themselves to Canadian officials without a passport, personal identification or travel documents."

(The Processing of Refugee Claims, Report of the Auditor General of Canada, December 1997) **Economic migrants.** Some economic migrants apply for refugee status because they know that this avenue allows entry and possibly a lengthy stay in Canada, during which they are permitted to work or receive social assistance if needed. The abuse of the asylum process by migrants not in need of protection undermines the credibility of Canada's refugee determination system and diverts limited resources from the original purpose, which is to protect genuine refugees through an expeditious adjudication of their claim.

Comprehensive protection criteria. Under the current system, Immigration and Refugee Board decision makers assess protection only under the Convention Relating to the Status of Refugees. After a negative Board decision, claimants may apply to Citizenship and Immigration Canada for an assessment of risk upon return which includes risk to life, inhumane treatment and excessive sanctions, as well as an assessment of Canada's obligations under other conventions which relate to life and security of the person such as the *United Nations Convention against Torture* (Post-determination Refugee claimants in Canada class). Claimants may also apply, at any time and as often as desired, for permanent residence on humanitarian or compassionate grounds, which include risk-related elements. In addition, where a delay has occurred between a decision on risk and the proposed removal, a person may request another risk assessment prior to removal. The many consecutive layers of decision making result in delays and inconsistencies.

Right of Minister to intervene. The current legislation restricts the authority of the Minister to participate in refugee hearings through a representative. This is an unnecessary limitation on the Minister's need to intervene in cases where it would be beneficial to do so by making a submission at a hearing or by questioning a claimant.

Return to country of alleged persecution and misrepresentation.

The *Immigration Act* provides that a person ceases to be a Convention refugee (cessation of refugee status) when certain conditions occur, including voluntarily re-availing oneself of the protection of the country of one's nationality. When an individual is believed to have misrepresented important information relating to his or her claim, the Minister of Citizenship and Immigration may, with leave of the chairperson of the Immigration and Refugee Board, make an application to vacate a refugee determination.

WHAT IS PROPOSED

A more responsive overseas resettlement program. It is proposed that Canada's refugee resettlement program be made more responsive through such measures as:

- shifting the balance toward protection rather than the ability to settle successfully in selecting refugees;
- establishing procedures that will allow members of an extended refugee family to be processed together overseas and, where this is not possible, providing a mechanism for the speedy reunion of families;
- working more closely with non-governmental organizations in identifying, pre-screening and resettling refugees; and
- ensuring the immediate entry into Canada of urgent protection cases.

Refugee determination in Canada. Canada's refugee policy needs to balance two principles: fairness and efficiency. The Immigration and Refugee Board is part of a protection system that has earned Canada respect around the world; accordingly, the government proposes to retain it. It is essential that the best elements of Canada's refugee determination system be retained while measures are taken to ensure that genuine refugees are accorded Canada's protection, and to make the system more effective and less costly.

Consolidated decision making. The government proposes to centralize the consideration of grounds for protection in a single body — the Immigration and Refugee Board. Accordingly, Board decision makers would assess in a single decision the need for protection not only under the Geneva Convention, but also under other instruments to which Canada is a signatory and that relate to the life and security of the person, such as the Convention against Torture. The Board would also examine the protection elements of the current humanitarian and compassionate review. Three existing decision layers — refugee status determination, post-determination risk review, and risk-related humanitarian review — would thereby be reduced to one: a protection decision by the Immigration Refugee Board. Pre-removal risk assessment would be available in appropriate circumstances.

A streamlined process. It is proposed to improve the application of existing eligibility criteria through more comprehensive front-end screening of refugee claimants. There would be a prescribed time frame (30 days) for making a claim, subject to exceptions in compelling circumstances. There would also be a provision whereby failed refugee claimants who return to Canada after 90 days and submit another protection claim would not have access to a protection hearing but would be examined under pre-removal risk assessment.

"... the better approach would be to improve the existing Board so that claims can be heard and determined in a more timely and efficient manner, while maintaining the level of procedural fairness and independent decision making that the current system ensures."

(Citizenship and Immigration Law Section, Canadian Bar Association, Ottawa, March 1998)

"We also acknowledge the relevance of speeding up and streamlining the protection process, of dealing with all our international commitments in one hearing and one decision (in contrast to the current process where the Convention refugee claim is considered first, and if it is rejected, the case is reexamined in relation to our other international obligations, and then in relation to humanitarian concerns) ..."

> (Centre justice et foi, Montreal, March 1998) (Translated from the French)

Manifestly unfounded claims. It is also proposed to give priority to the processing of people who come from countries that are clearly not refugee-producing (safe countries of origin) and others whose claim to refugee status is clearly related to reasons having nothing to do with a need for protection.

Ministerial intervention. The government proposes that the Minister be able to intervene in any case as a matter of right at a hearing of the Immigration and Refugee Board.

Increasing ministerial cessation and vacation applications. In order to maintain the integrity of the protection system, cessation and vacation applications would be increased where the circumstances warrant such action. The current legislation would be amended to allow the Minister, without having to seek leave from the Immigration and Refugee Board, to select cases for vacation. The Immigration and Refugee Board would be required to consider revocation of refugee status in all cases presented by the Minister.

Improperly documented refugees. Measures to deal with the issue of improperly documented refugees are addressed under the broad objective of maintaining the safety of Canadian society.

Undocumented Convention Refugee in Canada Class. A reduction in the waiting period, from five to three years, for landing in Canada is proposed for those undocumented refugees who are unable to obtain identification documents from their country of origin because there is no central authority in that country for issuing such documents.

Decision makers. Consideration will be given to measures to improve the recruitment of decision makers and increase transparency in the selection process. The selection criteria and process, and the role and membership of the Minister's existing advisory committee on decision-maker selection could be established in legislation.

MAINTAINING THE SAFETY OF CANADIAN SOCIETY

PROPOSED DIRECTIONS

he government is committed to ensuring that Canada remains a country where people feel secure in their homes and on the streets. The current Immigration Act provides that access to Canadian territory be denied to people likely to engage in criminal activity.

The government proposes to:

- specify more precisely who is inadmissible to Canada;
- address the concern raised by improperly documented arrivals;
- enhance the effectiveness of the removal system; and
- better define the consequences of contravening the Immigration Act.

CURRENT SITUATION

In reaffirming its commitment to an open immigration system and to the protection of refugees, the government wishes to ensure a sound immigration and refugee system that is not subject to abuse.

Canada, together with other major Western industrialized countries, has committed to developing a multidisciplinary and comprehensive strategy to address the common problem of illegal migration.

ISSUES

People Smuggling. Organized crime is involved in migrant smuggling and often combines trafficking in humans with other lucrative activities such as narcotics smuggling, forced prostitution and indentured labour. Terrorist activity and sanctuary for war criminals are also facilitated by the smuggling of people. The United Nations estimates that up to four million people are smuggled across national frontiers each year and that people smuggling is a global business worth over \$9 billion per year. Illegal migration has become one of the primary issues on the international stage.

Migrant smuggling, including the trafficking of women and children for sexual exploitation, has become a global and profitable business. Profits are high in smuggling people and sanctions are relatively minor compared to other crimes.

Improperly documented claimants. Two objectives of the *Immigration Act* are to maintain and protect the health, safety and good order of Canadian society as well as to promote international order and justice by denying the use of Canadian territory to people who are likely to engage in criminal activity. As refugee claimants without documents have the same access to Canada's determination system as claimants with documents, there is currently no incentive to cooperate in establishing identity.

Health. Currently, all potential immigrants, including refugees selected overseas, in-Canada refugee claimants and certain temporary entrants, are required to undergo an immigration medical examination for public health purposes. People with active tuberculosis are denied admission until rendered non-infectious by treatment. Individuals identified as having inactive tuberculosis are placed under medical surveillance. There is a need to improve the current medical surveillance process.

"It is not the immigration industry, but the people of Canada, who want a measured immigration policy that on the one hand welcomes new Canadians and on the other hand deals swiftly and surely with those who do not qualify for entry."

(A member of the public, February 1998)

"The emergence of new infectious diseases and the re-emergence of new problematic forms of infectious diseases, thought to be controlled, is an increasing immigration health problem ..."

(International Organisation for Migration, Geneva, March 1998)

WHAT IS PROPOSED

"While there is no doubt that there are problems in immigration enforcement, the Committee does not believe that they are as dire as 'Not Just Numbers' suggests."

(Immigration Detention and Removal, Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration, June 1998) As the government's commitment to a generous immigration and refugee system is reaffirmed, measures need to be taken to ensure that the programs are not abused. The measures contemplated include the following.

Enhanced interdiction. It is proposed to enhance interdiction through measures such as expanding the network of specially trained immigration control officers to intercept improperly documented people before they arrive in Canada.

Improved system integrity. The government proposes to increase the integrity of the immigration and refugee process by better defining who is not admissible to Canada; better addressing the problem of improperly documented arrivals; enhancing the capacity to remove people who do not have a right to establish themselves in Canada; and providing for additional consequences for those who contravene the Act.

New inadmissible classes. It is proposed to strengthen the inadmissibility provisions of the *Immigration Act* by creating new classes of people inadmissible to Canada. Admission would be denied to members of a government against which Canada has approved sanctions pursuant to a resolution of the United Nations or other multilateral body; people smugglers; and people who make false declarations on their application for permanent residence.

Improperly documented arrivals. It is proposed to address the problem of improperly documented arrivals through measures such as increased disembarkation checks as passengers leave an aircraft; enhancing the security features of Canadian visa and travel documents; removing current restrictions on prosecuting people who aid and abet illegal migration; and working with other countries to assist in developing a system of data collection on illegal migration. Refugee claimants who refuse to cooperate in establishing their identity could be detained because of security concerns. Regular detention reviews would be conducted and obligations would be imposed on the government and the claimant to make efforts to establish identity. A costbenefit analysis of the use of scanning technology to enhance the ability to identify travellers by recording the documents they present to authorities, en route to Canada, will be conducted.

Removals. Removal capacity would be enhanced through measures such as:

- reinforcing the fundamental premise in the *Immigration Act* that removal
 orders must be carried out as soon as practicable by describing a more
 limited set of circumstances under which the execution of an effective
 removal order may be stayed;
- transferring the power to issue a removal order from Immigration and Refugee Board adjudicators to senior immigration officers in uncontested cases and in straightforward criminal cases (i.e., convictions by Canadian courts) where no weighing of evidence is involved; and
- authorizing Immigration and Refugee Board adjudicators to continue hearings in the absence of the person concerned where proper notice of the hearing has been given.

Additional sanctions against people who contravene the Act. The *Immigration Act* contains specific provisions whereby people convicted of contravening the Act can be fined or imprisoned. The capacity to prosecute offenders acts as a deterrent to those who would abuse Canada's immigration laws. The following measures would enhance Canada's ability to take action against those who would aid or abet persons in contravening the Act:

- provision for the seizure and forfeiture of the assets of people convicted of people smuggling;
- stiffer penalties for inadmissible people who repeatedly return to Canada without authorization:
- a new offence for people who alter or counterfeit any immigration document;
- a new offence for representatives who assist individuals in obtaining admission, or other immigration status, through fraud or misrepresentation, increasing the maximum term of imprisonment and the maximum fine; and
- increasing the penalty for people who commit fraud or misrepresentation.

Improved information on security issues. The authority to exchange information with other countries on criminality and security issues would be enhanced through the negotiation of agreements with other states to permit information sharing. Provision would be made to enable access to the computer reservation systems of transportation companies to facilitate the screening of passengers prior to their arrival in Canada. These measures are essential to control as well as to facilitate entry into Canada.

Transportation companies. The current *Immigration Act* states that transportation companies must provide detention for people ordered removed. Transportation companies believe that they are not well equipped to undertake this function. They are also unable to charge any costs to the person being removed. The government would consider the option of providing detention facilities in return for payment from transportation companies. The government would also propose to permit the recovery of transportation costs by transportation companies from inadmissible people being removed.

Health. Canada, together with the United Kingdom, the United States and Australia, is engaged in a process to determine which medical screening procedures are required to protect public health. Consultations with federal and provincial health officials are under way to improve the medical surveillance process, including tracking and enforcement.



IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF THE IMMIGRATION APPEAL SYSTEM

PROPOSED DIRECTIONS

The government is committed to an independent appeal system that provides the highest standards of fairness. The proposed reforms to the immigration appeal system would strengthen program integrity and reduce costs without diminishing fairness or legal safeguards. Opportunities for permanent residents convicted of serious crimes to delay their removal from Canada would be reduced.

CURRENT SITUATION

Legal requirements. Under Canadian law, all administrative decisions may be reviewed by the Federal Court to ensure that they comply with the relevant statute and procedural fairness requirements.

History of appeal mechanisms. Canadian immigration law has long provided for appeals against removal orders. Appeals were made directly to the Minister responsible for immigration until 1956, at which time an administrative agency, still subordinate to the Minister, was established. A combination of factors, including dissatisfaction with an appeal process that lacked independence, led to the creation, in 1967, of the Immigration Appeal Board. The Board was also given powers to hear appeals by Canadian citizens and permanent residents for the refusal of an immigration application by a sponsored dependant. Few changes to the jurisdiction of the Board, now known as the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board, have been made since 1973.

Grounds for appeal. An appeal to the Immigration Appeal Division may be made on a question of law or fact, or mixed law and fact. The Appeal Division's statutory authority also enables it, in most instances, to act on appeals beyond their legal and technical merits. The Appeal Division has the power to allow or dismiss the appeal of a removal order, or to stay a removal order, on broad discretionary grounds defined in the *Immigration Act* as "all the circumstances of the case." Where the Appeal Division stays a removal order issued on criminal grounds, and the person subsequently commits and is convicted of a new offence, an application must be made to the Appeal Division to lift the stay. With regard to family class refusals, the sponsor may in most cases appeal to the Appeal Division on the basis that there exist "compassionate or humanitarian considerations that warrant the granting of special relief."

"The Appeal Division of the Immigration and Refugee Board currently provides the appropriate process and considerations and we support the continued role of that independent tribunal which performs a vital function to both Canadian society and to the permanent residents facing removal from Canada."

(Citizenship and Immigration Advisory Committee, British Columbia and the Yukon, February 1998)

ISSUES

Delays. While Canada's appeal system supports the family reunification objective of the Act and enhances the fairness of procedures, it can at times conflict with other important objectives such as program integrity, cost effectiveness and public safety. The current process of administrative appeals is lengthy and complex. Delays can impair the integrity of the system. Some 5,500 appeals were pending as of March 1998. Delays are a particular concern for removal cases. Some individuals who have been ordered deported for serious crimes may have their removal stayed as a result of their appeal, sometimes to commit further crimes.

Multiple decision layers. The current removal system provides up to five decision layers — consideration by a Citizenship and Immigration manager whether to refer a violation of the Act to a formal inquiry; the issuance of a deportation order by an Immigration and Refugee Board adjudicator if the person is found to have violated the Act; an appeal to the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board; judicial review through the

Federal Court if leave to appeal is granted; and, potentially, an application to remain in Canada on humanitarian or compassionate grounds.

Danger to the public. In 1995, the government responded to public concerns regarding the integrity of the criminal deportation system by eliminating the right of appeal to the Immigration Appeal Division in cases where the Minister of Citizenship and Immigration determines a person to be a "danger to the public." While the provision has been generally effective, there have been problems with the process, which is slow and resource-intensive and has led to much litigation.

WHAT IS PROPOSED

Retention of the Immigration Appeal Division. It is proposed to retain the Immigration Appeal Division. An independent appeal process provides a high standard of fairness, and there is an inherent advantage in terms of consistency and accountability in having a specialized decision-making body when foreign statutes and customs are involved. Proposed reforms to the immigration appeal system would strengthen program integrity and reduce costs, without diminishing either fairness or legal safeguards.

Removal of serious criminals from Canada. Integrity would be enhanced and Canada's removals system would be made more effective through the elimination of one layer of review, an appeal to the Immigration Appeal Division, for serious criminals (described in objective terms in the legislation and defined to include people convicted of serious crimes, war criminals and people who have committed crimes against humanity, terrorists, people who are a danger to national security and members of criminal organizations). Judicial review by the Federal Court would remain available, thereby meeting legal requirements. There is a strong and legitimate public expectation that when a person other than a citizen commits a serious crime, that person will be removed from Canada. Both the public interest and the interests of permanent residents would be better served by a deportation system for criminals that focuses on transparent, objective factors, such as the nature of the offence, rather than more subjective factors, such as the likelihood of future dangerous behaviour.

Removal of people who commit criminal offences while on a stay of removal. There should also be clear consequences for less serious criminals who have been given a "second chance" through a stay of removal, but who reoffend. The stay of a removal order would be cancelled without further reference to the Appeal Division or to an adjudicator where the order has been issued for a person convicted of a criminal offence and the person is subsequently convicted of a new offence that constitutes grounds for the removal.

Judicial review of visa office decisions. There is currently no requirement to seek leave of the Federal Court to appeal decisions made by visa officers on applications for visas. This has created the anomalous situation where a failed refugee claimant in Canada requires leave to apply for judicial review, but a refused visa applicant abroad, potentially with no connection to Canada and with the right to appeal to the Appeal Division if refused a family class visa, does not. Consistency of treatment, and protection from unnecessary litigation, are important. The government proposes to introduce a requirement for leave to appeal visa decisions in the Federal Court.

Preserving a balance. Given the importance of family reunification and the fact that family class refusals are made by visa officers through a purely administrative process, no fundamental change is proposed for this class. However, as compliance with sponsorship undertakings is the key to achieving integrity in the family class program, it is proposed to no longer provide an appeal to the Immigration Appeal Division arising from a refusal on financial grounds. Sponsors of spouses and children, who are exempt from the financial requirements, would not be adversely affected. Sponsors of other family class applicants — predominantly parents and grandparents — would have the option of reapplying at a later date when their financial circumstances have improved.

A new measure would be introduced to ensure that sponsors could receive a decision on their ability to meet financial requirements without having to incur the full expense of an application for immigration.

"Sponsors of first tier family class members whose applications are refused must have access to a review procedure that considers the humanitarian and compassionate factors involved and not just the facts and the law. The decision-maker must have equitable and discretionary power to alleviate hardship and an unjust result. The decision-maker must be independent. The process must be open and the decision-maker accountable."

> (Canadian Polish Congress, Winnipeg, March 1998)

REFOCUSING DISCRETIONARY POWERS

PROPOSED DIRECTIONS

n a field as fundamentally human as immigration, discretion enables the infinite diversity of situations that arise to be resolved humanely. Discretion takes the rough edges off the legislation. However, the current system is too complex, lacks transparency and leads to inconsistent decisions. The government proposes to regularize to the extent practicable the situations that are currently dealt with through discretionary powers, and to introduce a range of measures to manage the residual cases more consistently and with greater transparency.

CURRENT SITUATION

The *Immigration Act* includes broad descriptions of who is allowed to enter, and who is prohibited from entering, Canada. When individual circumstances are compelling and the health and safety of Canadians and national security will not be prejudiced, the law allows exemptions from general provisions through the mechanisms outlined below. In most cases, the Minister has delegated the authority to exercise discretionary powers to departmental officials.

Minister's permits. Minister's permits allow inadmissible people to come into or remain in Canada. They are issued for compelling reasons and only if the permit holder's presence in Canada poses minimal risk to Canadians. Delegated officials follow guidelines to assess need and risk. The issuance of permits is monitored and their annual numbers are reported to Parliament.

Landing by Order-in-Council. The Governor in Council may land any person who has been continuously in Canada for at least five years under the authority of a Minister's permit, independent of any reason for inadmissibility.

Humanitarian or compassionate considerations. Officials delegated by the Minister may, strictly for humanitarian or compassionate considerations, waive the requirement for an applicant to obtain a visa, hold a passport or satisfy the point system requirements.

Rehabilitation and pardons. People barred from Canada because of a conviction for a criminal offence may apply for approval of rehabilitation five years after the termination of the sentence imposed for the offence. Only the Minister may grant rehabilitation when a serious offence (or more than two less serious offences) has been committed. People convicted in Canada apply for pardons from the National Parole Board to remove the bar to their admission.

Discretionary temporary entry. Senior immigration officers at ports of entry may exempt people from certain bars to entering Canada (ranging from less serious criminal infractions to the absence of a visa for a genuine visitor). People exempted must be seeking entry to Canada for not more than 30 days. Terms and conditions may be imposed.

Positive or negative discretion for independent immigrants. If a visa officer thinks that the total points awarded to an applicant under the selection criteria grid are not a true measure of settlement potential, the officer may, with the written approval of a senior immigration officer, exercise a limited amount of discretion to approve or refuse such an application.

"I believe that the public accepts that in exceptional cases, executive intervention should be permissible where the result is to confer right or privilege on an individual rather than removal thereof. To limit these powers to situations of national interest or dependency would unduly trammel ministerial discretion and could give rise to situations where an injustice could not be remedied."

> (Member of the public, February 1998)

"The codification of immigration principles must be based on a series of compromises, but how much simplicity will be sacrificed for comprehensiveness, how much flexibility for firmness and ultimately how much fairness for consistency? The human interpretive link may well be seen as a weak link; however, it also provides a vital flexibility. It is suggested that codification should not be seen as the fundamental element that will cure all of the ills of the immigration system."

(University of Victoria Immigration and Refugee Law Research Group, March 1998)

ISSUES

Rules and flexibility. To be transparent, rules are required; but no rules can take account of all individual circumstances. A model under which applications from clients in situations not covered by the regulations would be refused would create an inflexible system. The loss of flexibility would reduce the ability to respond to unanticipated situations warranting the exercise of discretion.

WHAT IS PROPOSED

Increased transparency and effectiveness. It is proposed to introduce a range of measures to redefine the use of discretionary powers, increase the transparency and effectiveness of the system, and better protect Canadian society against abuse and crime without constraining flexibility or increasing complexity. One approach will be to define, in regulations, situations where the approval of applications on humanitarian or compassionate grounds reaches a certain magnitude over the years and becomes the norm rather than the exception. An obvious instance covered earlier is the spouses of Canadian citizens and permanent residents, who represent 11,000 out of 15,000 people landed in Canada in 1997 on humanitarian or compassionate grounds.

System integrity. Concern for system integrity is an important element of effective management of the immigration and refugee programs. It is proposed that access to the humanitarian or compassionate decision-making process by unsuccessful refugee claimants will be limited to the period immediately following a negative decision by the Immigration and Refugee Board. In addition, the humanitarian or compassionate process will not include a review of the protection issues already decided by the Board. People who have had a fair but unsuccessful hearing of their claims to remain in Canada will not therefore be able to unduly delay their departure.

Removal of serious criminals from Canada. In line with the need to make Canada's removal system more effective by reducing the decision layers for serious criminals, it is proposed to deny access to humanitarian or compassionate applications to the following groups of people:

- war criminals and people who have committed crimes against humanity;
- people who are a danger to national security;
- members of criminal organizations;
- members of governments who engage in systematic or gross violations of human rights; and
- people convicted of serious crimes.

Managing residual cases more consistently. Other measures aimed at managing residual cases more consistently and with greater transparency, without constraining flexibility or increasing complexity, would include:

- reserving the Minister's permit for cases where the decision is actually
 made personally by the Minister, and using other mechanisms where
 discretionary authority is delegated;
- transferring from the Governor in Council to the Minister the authority to grant landing to a person who has held a Minister's permit for five years; and
- extending the authority to grant discretionary entry to include a wider range of people who are inadmissible and to authorize periods of stay longer than 30 days (the requirement that the risk to Canadian society be minimal would continue to apply).

Quality assurance and monitoring of the use of discretionary powers would be enhanced.

Conclusion

Canada is a country that has benefited from immigration and that continues to view immigration as a positive force for growth and openness to the world.

This document has signalled the broad directions the government proposes to take to modernize Canada's immigration and refugee policy and legislative base. Policies and legislation would build on the solid foundation provided by the current legislation, while at the same time responding to the challenges and opportunities of a changing world. They would emphasize supporting family reunification; upholding Canada's humanitarian tradition; balancing rights and responsibilities; enriching our social fabric; promoting public safety; fairness in decision making; and accountability and transparency.

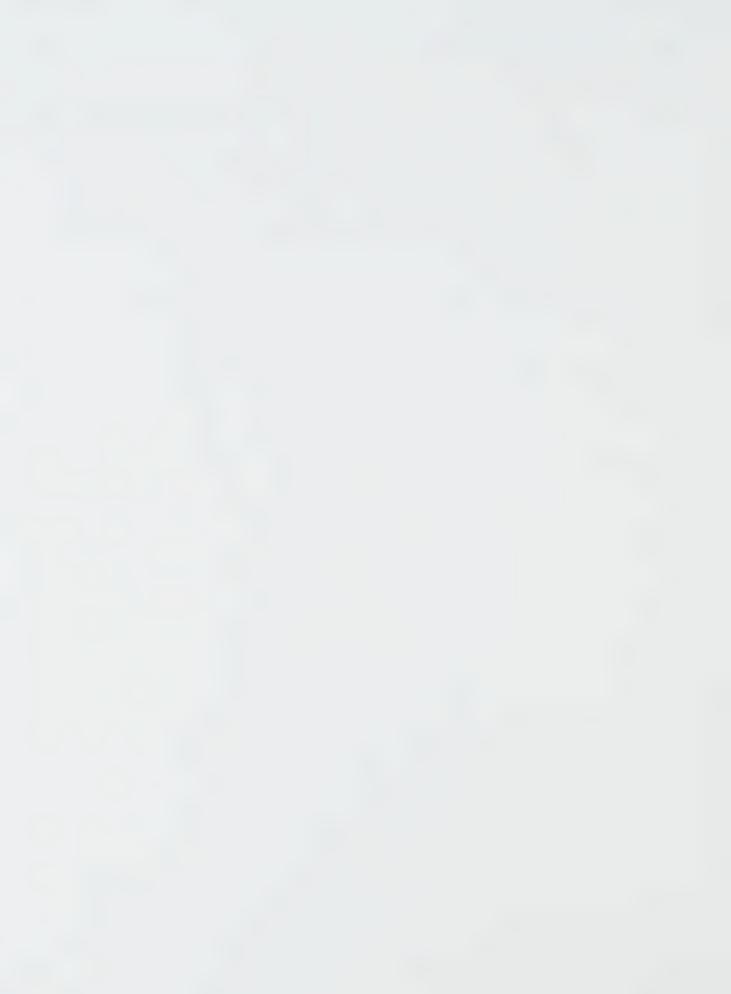
Before formulating its broad directions for a new legislative framework, the government wanted to hear the views of Canadians from all walks of life. The consultations provided direction on which problems needed to be addressed as well as a number of realistic options on how best to do so. One of the key themes to emerge from the public consultations was a desire for further consultations as the government develops its legislative reform package. This document is in part a response to that call.

A great deal of work remains to be done. Proposals are not finalized. Much detailed analysis is required. By working together, differences can be bridged and solutions found. The focus of consultations will now shift to examining how these broad directions can best be implemented.

The revision of immigration and refugee policies and legislation represents both a great challenge and a unique opportunity to take full advantage of a changing global environment and to shape the future of our country. Comments received prior to March 31, 1999 will be considered as new legislation is developed. Comments may be forwarded to:

Legislative Review Secretariat
Narono Building, 10th Floor
360 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 1L1
Fax: (613) 946-0581 • E-mail: legrev@istar.ca





Les commentaires reçus au 31 mars 1999 seront considérés dans l'élaboration de la nouvelle législation. Les commentaires doivent être expédiés au

Secrétariat pour la révision législative Édifice Narono, 10° étage 360, avenue Laurier Ouest Ottawa (Ontario) KIA ILI

ou par télécopieur au (613) 946-0581;

ou par courrier électronique au legrev@istar.ca

CONCLUSION

Le Canada a tiré avantage de l'immigration et continue de la considérer comme une force positive de croissance et d'ouverture sur le monde.

Ce document esquissait les grandes orientations que le gouvernement propose dans le but de moderniser la politique et la législation du Canada en matière d'immigration et de protection des réfugiés. Les nouvelles politiques et la nouvelle loi s'appuieront solidement sur la législation actuelle, tout en permettant de relever les défis et de profiter des possibilités qu'implique un monde en évolution. Elles mettront l'accent sur la réunion des familles, le maintien de la tradition humanitaire du Canada, l'établissement d'un équilibre entre les droits et les responsabilités, l'enrichissement du tissu social, la sécurité publique, l'équité, l'imputabilité et la transparence.

Avant de formuler les orientations du futur cadre législatif, le gouvernement a sollicité les vues de Canadiens de tous les secteurs d'activités. Ces consultations ont permis de déceler les problèmes et de déterminer un nombre de solutions réalistes pour les régler. Il en est ressorti qu'on souhaite d'autres consultations au fur et à mesure que le gouvernement élaborera son train de réformes législatives. Le présent document est, en partie, une réponse à ce souhait.

Il reste encore beaucoup à faire. Le détail des propositions n'est pas finalisé. En travaillant ensemble, nous saurons réconcilier les divergences et trouver des solutions. L'objet des consultations se portera maintenant sur la façon de mettre en œuvre ces grandes orientations.

La révision des politiques et de la législation en matière d'immigration et de réfugiés présente à la fois un énorme défi et une occasion unique de s'adapter à l'évolution du contexte mondial et de façonner l'avenir de notre pays.

Gérer les cas résiduels de façon plus uniforme. Les mesures suivantes seraient prises dans le but de gérer les cas résiduels avec plus d'uniformité et de transparence, sans toutefois réduire la souplesse ou accroître la complexité :

- réserver l'utilisation du permis ministériel aux cas où le ministre prend personnellement la décision et utiliser d'autres mécanismes lorsque le pouvoir discrétionnaire est délégué;
- transférer du gouverneur en conseil au ministre le pouvoir d'accorder le droit d'établissement à une personne qui détient un permis ministériel depuis cinq ans;
- étendre l'autorisation de séjour discrétionnaire à un plus large éventail de personnes qui ne sont pas admissibles et autoriser des séjours plus longs que 30 jours (l'exigence selon laquelle les risques pour la société canadienne doivent être faibles continuerait de s'appliquer).

L'assurance de la qualité et le contrôle de l'utilisation des pouvoirs discrétionnaires seraient améliorés.

LES ENJEUX

Règles et souplesse. La transparence commande des règles; mais les règles ne peuvent prévoir toutes les situations. Un modèle selon lequel les demandes de clients se trouvant dans des situations non prévues au règlement seraient refusées serait trop rigide. La perte de souplesse qui en résulterait réduirait la possibilité de régler des cas imprévus par l'exercice du pouvoir discrétionnaire.

CE QU'ON PROPOSE

Transparence et efficacité. Diverses mesures sont proposées pour redéfinir les pouvoirs discrétionnaires, les rendre plus transparents et plus efficaces et mieux protéger la société canadienne contre les abus et les crimes, sans en gêner la souplesse ni les compliquer davantage. On propose notamment de préciser au règlement les situations où peuvent être invoqués des motifs humanitaires si elles deviennent fréquentes année après année et deviennent la norme plutôt que l'exception. Un cas manifeste, cité plus haut, est celui des conjoints de citoyens ou de résidents permanents, qui représentaient 11 000 des conjoints de citoyens ou de résidents permanents, qui représentaient 11 000 des 15 000 personnes admises au Canada pour des motifs humanitaires en 1997.

Intégrité du système. Le maintien de l'intégrité du système est un élément important de la gestion efficace du programme d'immigration et du programme relatif aux réfugiés. Il est proposé que l'accès à l'examen des considérations humanitaires par un revendicateur de statut débouté soit limité à la période suivant immédiatement une décision de la Commission sur l'immigration et le statut de réfugié. De plus, l'examen des considérations humanitaires n'incluera pas un réexamen des questions de protection déjà examinées par la Commission. Les revendicateurs déboutés, par suite d'une audience équitable, ne pourraient ainsi retarder indûment leur départ.

Renvoi du Canada de criminels dangereux. Dans le but d'accroître l'efficacité du système de renvoi du Canada en réduisant le nombre de niveaux décisionnels touchant les criminels dangereux, il est proposé d'interdire l'accès à l'examen des considérations humanitaires aux personnes suivantes:

- Phumanité:

 l'humanité:

 l'humanité:
- les personnes qui constituent un danger pour la sécurité nationale;
- les membres d'organisations criminelles;
- les membres de gouvernements qui se livrent à des violations graves ou répétées des droits de la personne;
- les personnes reconnues coupables de crimes graves.

système d'immigration. » np səməlqoad səl snot brolgèr iup lainsmahnol sidérée comme l'élément -nos sit pas être consouplesse. La codification également un facteur de sutite, mais il constitue être perçu comme un point insq sidmos sb sngil ns d'interprétation qui entre Unniformité? L'élément s simps'l equité à souplesse à la rigueur et, à la nécessité du détail, la sacrifiera-t-on la simplicité inioq loup a'upzul de compromis, mais doit reposer sur une série noiturgimmi'b səqiənirq « La codification des

(University of Victoria, Immigration and Refugee Law Research Group, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

« Je crois que le public accepte qu'en cas d'exception, le ministre puisse intervenir pour accorder un droit ou un privilège à un individu plutôt que de le lui enlever d'intérêt national ou de dépendance entraverait le pouvoir discrétionnaire du ministre et pourrait ministre et pourrait uninistre et pourrait uninistre et ministre et ministre et ministre et ministre et ministre et medier à une injustice. »

(Un particulier, février 1998) (Traduit de l'anglais)

La Loi sur l'immigration renferme des descriptions générales des personnes pour qui l'entrée au Canada est autorisée ou interdite. La loi permet de faire exception aux dispositions générales, au moyen des instruments précisés ciaprès, dans les cas où ne risquent pas d'être compromise la santé ou la sécurité des Canadiens, ou la sécurité nationale. Dans la plupart des cas, le ministre a délégué l'autorité d'exercer le pouvoir discrétionnaire à des fonctionnaires du Ministère.

Permis ministériels. Le permis ministériel autorise des personnes non admissibles à entrer ou à demeurer au Canada. Il est émis si des raisons impérieuses le justifient et seulement lorsque les risques que pose le détenteur du permis pour les Canadiens sont faibles. Les fonctionnaires s'appuient sur des lignes directrices pour évaluer les besoins et les risques. L'émission des permis est contrôlée et leur nombre est indiqué dans le rapport annuel du ministre au Parlement.

Droit d'établissement par décret. Le gouverneur en conseil peut autoriser par décret le droit d'établissement de toute personne qui est demeurée au Canada sans interruption pendant au moins cinq ans, grâce à un permis ministériel, sans égard au moirf de non-admissibilité.

Considérations humanitaires. Des fonctionnaires investis par le ministre peuvent, pour des motifs strictement humanitaires, dispenser un demandeur de l'obligation d'avoir un visa ou un passeport, ou de satisfaire au système de points.

Réadaptation et pardons. Les personnes exclues du Canada en raison d'une condamnation au criminel peuvent demander l'approbation de leur réadaptation cinq ans après expiration de la peine imposée pour leur infraction. Seul le ministre peut approuver la réadaptation en cas de crimes graves (ou de plus de deux infractions moins graves). Les personnes reconnues coupables au libérations conditionnelles pour faire lever la restriction touchant leur admission.

Séjour discrétionnaire temporaire. Les agents principaux aux points d'entrée peuvent dispenser un demandeur de certaines restrictions touchant son admission au Canada (allant d'infractions criminelles mineures à l'absence de visa d'un visiteur authentique). Les personnes ainsi dispensées doivent demander l'admission au Canada pour un maximum de 30 jours et peuvent être assujetties à des conditions.

Pouvoir discrétionnaire d'acceptation ou de rejet d'une demande. Si un avent des visas est d'avis que le total des noints accordés à un

Si un agent des visas est d'avis que le total des points accordés à un demandeur selon la grille des critères de sélection ne reflète pas sa capacité de s'établir au Canada, il peut, sur autorisation écrite d'un agent d'immigration principal, exercer un pouvoir discrétionnaire restreint pour accepter ou rejeter la demande.

REDÉFINIR LE POUVOIR

ORIENTATIONS PROPOSÉES

n matière aussi profondément humaine que l'immigration, le pouvoir discrétionnaire permet de résoudre des situations infiniment diverses. Il humanise la loi. La procédure actuelle est cependant trop complexe, elle manque de transparence et conduit à des décisions incohérentes. Le gouvernement propose de régulariser, autant que possible, les circonstances dans lesquelles s'exerce le pouvoir discrétionnaire et d'introduire un éventail de mesures pour accroître la cohérence et la transparence.

Renvoi de personnes en sursis qui commettent une infraction. Il devrait y avoir des conséquences claires pour les criminels moins dangereux qui commettent d'autres infractions après avoir bénéficié d'une « deuxième chance » sous forme de sursis. Le sursis à un arbitre lorsque la mesure a été sans autre recours à la Section d'appel ou à un arbitre lorsque la mesure a été prise contre une personne reconnue coupable d'une infraction criminelle et que cette personne commet une nouvelle infraction constituant un motif de renvoi.

Contrôle judiciaire des décisions des agents des visas. À l'heure actuelle, il n'est pas exigé de solliciter l'autorisation de la Cour fédérale pour interjeter appel de décisions prises par les agents des visas relativement à des demandes de visas. Il y a là une anomalie : un revendicateur débouté au Canada doit solliciter l'autorisation de demander un contrôle judiciaire, tandis qu'une personne à qui l'on refuse un visa à l'étranger et qui n'a peut-être aucun lien avec le Canada ou qui dispose du droit d'appel devant la Section d'appel si elle est membre de la catégorie de la famille, n'a pas à solliciter de telle autorisation. Dans un but d'équité et pour parer à des litiges inutiles, on propose d'exiger l'autorisation de la Cour fédérale pour contester le refus d'un visa.

Maintenir l'équilibre. Les agents des visas traitent aujourd'hui les demandes des membres de la catégorie de la famille par simple procédure administrative. Vu l'importance qu'on attache à la réunification des familles, on ne propose aucun changement fondamental. Cependant, comme le respect catégorie de la famille, on propose d'interdire dorénavant d'interjeter appel devant la Section d'appel de l'immigration du rejet d'une demande pour des motifs d'ordre financier. Les répondants de conjoints et d'enfants, qui n'ont pas à satisfaire aux critères d'ordre financier, ne seraient pas affectés. Les répondants d'autres membres de la catégorie de la famille — surtout de parents répondants d'autres membres de la catégorie de la famille — surtout de parents et de grands-parents — auraient la possibilité de présenter une nouvelle et de grands-parents — auraient la possibilité de présenter une nouvelle demande lorsque leur situation financière se serait améliorée.

On introduirait une disposition qui permettrait aux répondants de recevoir une nouvelle décision relativement à leur capacité financière, sans devoir assumer tous les frais d'une demande d'immigration.

décideur imputable. » doit être transparent et le indépendant. Le processus décideur doit être indues et les injustices. Le equitable les épreuves nozał sa rsunstin ruog pouvoirs discrétionnaires décideur doit avoir des tions de fait et de droit. Le -sənb səp ıns tuəmənpinu taires qui n'est pas fondée -innmund elitom esb rue procédure d'appel basée doivent avoir accès à une aemande a été refusée niveau), les garants dont la yamille immédiate (premier « Dans la catégorie de la

(Canadian Polish Congress, Winnipeg, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

Multiples niveaux de décision. Le système actuel prévoit jusqu'à cinq niveaux de décision — examen par un gestionnaire de CIC qui décide s'il y a lieu de faire enquête sur une infraction; ordonnance de renvoi par un arbitre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié si la personne est jugée avoir contrevenu à la loi; appel à la Section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié; si l'autorisation d'interjeter appel est l'immigration et du statut de réfugié; si l'autorisation d'interjeter appel est obtenue, contrôle judiciaire par la Cour fédérale; enfin, possibilité de demander l'autorisation de demeurer au Canada pour des motifs d'ordre humanitaire.

Danger pour le public. En 1995, le gouvernement a atténué certaines inquiétudes du public relativement à l'intégrité du système d'expulsion des criminels en supprimant le droit d'appel devant la Section d'appel de l'immigration dans les cas où le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration disposition se soit avérée généralement efficace, le processus, long et exigeant de nombreuses ressources, a soulevé beaucoup de problèmes et a donné lieu à de nombreux litiges.

CE QU'ON PROPOSE

Maintenir la Section d'appel de l'immigration. On propose de maintenir la Section d'appel de l'immigration. Un processus d'appel de l'immigration. Un processus d'appel de natintenir un haut niveau d'équité. Il y a en outre des avantages inhérents, sur le plan de la cohérence et de l'imputabilité, à avoir un organisme décisionnel spécialisé dans les cas où il faut tenir compte des lois et des coutumes de pays étrangers. Les modifications envisagées au processus d'appel de l'immigration permettront de mieux faire respecter les règles du programme et d'en réduire les coûts, sans diminuer l'équité et les garanties de nature juridique.

Renvoi de criminels dangereux. On améliorerait l'efficacité du système de renvoi en supprimant un niveau d'intervention, soit le recours à la Section d'appel de l'immigration dans le cas de criminels dangereux (décrits objectivement dans la législation et incluant les personnes qui ont commis des crimes graves, les criminels de guerre et les personnes qui posent des risques crimes contre l'humanité, les terroristes, les personnes qui posent des risques pour la sécurité nationale et les membres d'organisations criminelles). Le contrôle judiciaire par la Cour fédérale serait toujours possible, conformément aux prescriptions de la loi. Le public s'attend à bon droit qu'une personne qui n'est pas citoyenne canadienne et qui commet un crime grave soit renvoyée du n'est pas citoyenne canadienne et qui commet un crime grave soit renvoyée du objectifs et transparents comme la nature des résidents permanents, seraient mieux objectifs et transparents comme la nature du crime, au lieu de critères plus subjectifs comme la probabilité que la personne commette des actes dangereux aubjectifs comme la probabilité que la personne commette des actes dangereux dans l'avenir.

« La Section d'appel de l'inmigration de la Commission de la l'immigration et du statut de réfugié constitue un processus de recours et d'examen approprié, et maintien de ce tribunal indépendant qui remplit une fonction vitale tant pour les résidents que pour les résidents permanents faisant l'objet d'une mesure de renvoi. »

(Comité consultatif de la citoyenneté et de l'immigration de la Colombie-Britannique et du Yukon, février 1998) (Traduit de l'anglais)

Règles juridiques. Aux termes de la législation canadienne, toute décision administrative est sujette à révision par la Cour fédérale (contrôle judiciaire) pour vérifier qu'elle est conforme à la loi pertinente et à l'équité procédurale.

Historique des mécanismes d'appel. La législation canadienne en matière d'immigration prévoit depuis longtemps des recours contre les mesures de renvoi. Les appels étaient interjetés directement auprès du ministre responsable de l'Immigration jusqu'à 1956, alors qu'on a créé un organisme administratif, toujours sous la supervision du ministre. Une série de facteurs, dont l'insatisfaction à l'égard du manque d'indépendance de l'organisme, ont mené en 1967 à la création de la Commission d'appel de l'immigration. La des citoyens canadiens et des résidents permanents contre le refus d'une denande d'immigration présentée par une personne à charge parrainée. Depuis 1973, les compétences de la Commission, aujourd'hui appelée Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, ont subi peu de modifications.

Motifs d'appel. Le recours à la Section d'appel peut être fondé sur une question de droit ou de fait, ou encore une question mixte de droit et de fait. La Section d'appel est autorisée dans la plupart des cas à dépasser le fondement légal et technique de l'appel. Elle a le pouvoir d'accueillir ou de rejeter le motifs discrétionnaires décrits dans la loi comme les « circonstances motifs discrétionnaires décrits dans la loi comme les « circonstances particulières de l'espèce ». Si la Section d'appel sursoit à une ordonnance de renvoi prise pour des motifs de criminalité et que l'intéressé est trouvé coupable d'une autre infraction, une demande d'annulation de sursis doit être adressée à la Section d'appel. En cas de rejet de demandes de la catégorie de la famille, le répondant peut en général interjeter appel devant la Section d'appel et invoquer des « raisons d'ordre humanitaire justifiant l'octroi d'une mesure et invoquer des « raisons d'ordre humanitaire justifiant l'octroi d'une mesure spéciale ».

TES ENTENX

Retards. Bien que le processus d'appel au Canada serve l'objectif de la réunion des familles prévu dans la loi et renforce l'équité des procédures, il est parfois incompatible avec d'autres objectifs importants comme le respect des règles du programme, le rapport coût-efficacité et la sécurité publique. L'actuel processus d'appel de décisions administratives est long et complexe. Les retards risquent d'affaiblir l'intégrité du système. Au terme du dernier exercice, 5 500 appels étaient en attente. Les retards excessifs font problème en particulier dans les cas de renvoi. Des personnes frappées d'une ordonnance d'expulsion pour crime grave peuvent faire surseoir à leur renvoi et commettre d'autres crimes dans l'intervalle.

ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ
DU PROCESSUS D'APPEL
DE L'IMMIGRATION

ORIENTATIONS PROPOSÉES

e gouvernement favorise un processus d'appel indépendant qui répond aux plus hautes normes d'équité. Les réformes proposées au processus d'appel de l'immigration favoriseraient davantage le respect des règles du programme et réduiraient les coûts sans affecter l'équité ou les garanties d'ordre juridique. Les résidents permanents trouvés coupables de crimes graves auraient plus de mal à faire surseoir à leur renvoi du Canada.



transporteurs des services de détention dont ils assumeraient les frais. Le gouvernement propose en outre d'autoriser les transporteurs à recouvrer des personnes non admissibles les frais de leur retour.

Santé. Le Canada collabore avec le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Australie afin de déterminer les procédures de vérification nécessaires pour protéger la santé publique. Des consultations sont aussi menées auprès des autorités fédérales et provinciales de la santé pour améliorer la surveillance médicale, notamment en ce qui concerne le suivi des cas et les mesures à prendre pour faire respecter les procédures.

Renvois. L'expulsion des indésirables pourrait être facilitée par les mesures

: səfinsvius

- renforcer le principe de la Loi sur l'immigration selon lequel une mesure de renvoi doit être exécutée dans les meilleurs délais en restreignant les circonstances où on peut y surseoir;
- transférer à l'agent d'immigration principal le pouvoir de l'arbitre de la commission de l'immigration et du statut de réfugié d'émettre une ordonnance de renvoi dans les cas de crimes simples ou non contestés (jugé par un tribunal canadien) où il n'y a pas de faits à considérer;
- autoriser les arbitres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié à poursuivre l'enquête en l'absence de l'intéressé après signification d'un avis en bonne et due forme.

Peines plus sévères pour qui enfreint la loi. La Loi sur l'immigration prévoit, pour diverses infractions, des amendes et des peines d'emprisonnement. Les poursuites pouvant être intentées contre les contrevenants ont un canadienne sur l'immigration. Les mesures suivantes permettraient d'intenter plus facilement des poursuites contre les personnes qui en aideraient ou inciteraient d'autres à enfreindre la loi :

- bont contrebande de personnes;
 sufortiset la saisie et la confiscation des biens des personnes condamnées
- prévoir des peines plus lourdes pour les indésirables qui reviennent au Canada sans autorisation;
- prévoir une infraction pour l'altération ou la contrefaçon d'un document d'immigration;
- créer une infraction pour les représentants qui aident des personnes à obtenir l'admission, ou un autre statut, en fraude ou en déformant la vérité, et augmenter la peine maximale d'emprisonnement de même que l'amende maximale pour ces personnes;
- prévoir des peines plus sévères pour les personnes coupables de fraude ou de déformation des faits.

Meilleure information en matière de sécurité. Des pouvoirs accrus seraient prévus pour permettre l'échange de renseignements avec d'autres pays en matière de criminalité et de sécurité grâce à la négociation d'accords avec d'autres États relativement à l'échange de renseignements. Des mesures seraient prises en vue de permettre l'accès aux fichiers informatisés de réservation des transporteurs de manière à faciliter la vérification de l'identité des passagers avant l'arrivée au Canada. Ces mesures sont essentielles aussi bien pour le contrôle que pour faciliter l'admission au Canada.

Transporteurs. En vertu de l'actuelle *Loi sur l'immigration*, les transporteurs doivent détenir les personnes visées par une ordonnance de renvoi. Les transporteurs considèrent qu'ils ne disposent pas des installations nécessaires. Ils ne peuvent pas non plus exiger des personnes renvoyées qu'elles remboursent leurs frais. Le gouvernement pourrait offrir aux

СЕ ДИ'ОИ РВОРОЅЕ

Le gouvernement est résolu à conserver au régime d'immigration et de protection des réfugiés son caractère généreux, mais il doit prendre des mesures pour assurer le respect des règles. Il envisage les mesures qui suivent :

Programme d'interception amélioré. Il est proposé d'améliorer le programme d'interception, par exemple en renforçant le réseau d'agents de contrôle de l'immigration formés spécialement pour intercepter, avant leur arrivée au Canada, les personnes incorrectement documentées.

Renforcer l'intégrité du régime. On propose de renforcer l'intégrité du régime d'immigration et de protection des réfugiés : en définissant plus précisément les catégories de personnes non admissibles au Canada; en traitant du problème des personnes qui arrivent au Canada sans papiers; en se donnant plus de moyens pour renvoyer les personnes qui n'ont pas le droit de s'établir au Canada; en prévoyant des mesures plus sévères pour les personnes qui enfreignent la loi.

Nouvelles catégories de personnes non admissibles. On propose de créer de nouvelles catégories de personnes non admissibles aux termes de la Loi sur l'immigration. Ainsi, seraient interdits de séjour au Canada les membres des gouvernements contre lesquels le Canada applique des sanctions conformément à une résolution des Nations unies ou d'une autre organisation multilatérale, les trafiquants de migrants et les personnes qui font de fausses déclarations dans leur demande de résidence permanente.

Arrivants dépourvus des documents requis. On propose les mesures suivantes comme solutions au problème des arrivants mal documentés: vérification plus fréquente des passagers d'avion au débarquement; meilleures caractéristiques sécuritaires pour les visas et documents de voyage émis par le Canada; suppression des restrictions relatives aux poursuites judiciaires des complices d'immigration illégale; collaboration avec d'autres pays pour créer une base de données sur les migrations illégales. Les demandeurs d'asile qui refusent de coopérer pour établir leur identité pourraient être détenus pour des motifs de sécurité. Les ordonnances de détention seraient revues périodiquement. On imposerait au gouvernement et au demandeur de faire le nécessaire pour établir l'identité de ce dernier. On entreprendra une analyse des coûts et bénéfices visant l'utilisation de la scanographie des documents des coûts et bénéfices visant l'utilisation de la scanographie des documents des voyageurs en route pour le Canada afin de mieux les identifier.

« Certes, l'application de la loi pose effectivement quelques problèmes, mais le Comité ne croit pas qu'ils soient aussi graves que le laisse entendre Audelà des chiffres. »

(Immigration Détention et Renvoi, Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, citoyenneté et de l'immigration,

En réaffirmant son engagement envers un programme d'immigration ouvert et la protection des réfugiés, le gouvernement tient à mettre en œuvre des programmes efficaces à l'abri des abus.

Le Canada est engagé, de concert avec d'autres grands pays occidentaux industrialisés, dans l'élaboration d'une stratégie globale et multidisciplinaire pour apporter des solutions au problème de l'immigration illégale.

ГЕЗ ЕИЛЕПХ

Contrebande de personnes. Le crime organisé est engagé dans la contrebande de personnes et combine souvent cette activité à d'autres entreprises lucratives comme le trafic de drogue, la prostitution et le trafic de main-d'œuvre. Cette contrebande favorise aussi le terrorisme et permet à des criminels de guerre de trouver refuge. Selon les Nations unies, près de quatre millions de personnes passent sinsi clandestinement les frontières chaque année et le trafic rapporte plus de neuf milliards de dollars à ses auteurs. C'est an problème international important.

La contrebande de personnes, en particulier de femmes et d'enfants destinés à la prostitution, devient partout très profitable et comporte peu de risques par rapport à d'autres activités criminelles.

Revendicateurs du statut de réfugié dépourvus des documents nécessaires. Deux des objectifs de la Loi sur l'immigration consistent à maintenir et à garantir la santé, la sécurité et l'ordre public au Canada ainsi qu'à promouvoir l'ordre et la justice au plan international en interdisant l'entrée au Canada des personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles. Comme les demandeurs d'asile qui sont sans papiers sont traités de la même façon que ceux qui sont munis de pièces d'identité en ce qui concerne la détermination du statut de réfugié, rien ne les incite à collaborer pour que soit établie leur identité.

Santé. Les immigrants, les réfugiés sélectionnés à l'étranger, les demandeurs d'asile au Canada ainsi que certaines personnes qui entrent au Canada pour une durée déterminée doivent subir un examen médical pour des raisons de santé publique. Les personnes souffrant de tuberculose évolutive ne peuvent être admises au Canada tant que la maladie est contagieuse. Les personnes atteintes de tuberculose non évolutive admises au Canada font l'objet d'une surveillance médicale. Il conviendrait cependant d'améliorer le programme actuel de surveillance médicale.

qui va croissant [...] »
(Organisation internationale pour les migrations, Genève, mars 1998)
(Traduit de l'anglais)

anté lié à l'immigration,

posent un problème de

qu'on croyait enrayées,

pernicieuses de maladies

recrudescence de formes

infectieuses et la

səipalam səlləvuon

«L'émergence de

« Ce n'est pas l'industrie de l'immigration, mais les gens du Canada qui veulent une politique d'immigration équilibrée qui, d'une part, ouvre nos portes à de nouveaux Canadiens, et, d'autre part, nous permet de prendre rapidement les mesures voulues contre ceux qui n'ont pas le droit de rester dans notre pays. »

(Un particulier, février 1998) (Traduit de l'anglais)

ASSURER LA SÉCURITÉ DES CANADIENS

ORIENTATIONS PROPOSÉES

Le gouvernement s'est engagé à faire en sorte que le Canada demeure un pays où on se sent en sécurité chez soi et dans la rue. La Loi sur l'immigration interdit l'accès du territoire canadien à quiconque est susceptible de se livrer à des activités criminelles.

re donnernement propose:

de la Loi sur l'immigration.

- de définir plus précisément les catégories de personnes non admissibles;
- de s'attaquer au problème des arrivants démunis de papiers d'identité;
- d'assurer l'efficacité de la procédure de renvoi; de préciser davantage les conséquences qu'entraîne la violation des dispositions

cas présentés par le ministre.

Recours accrus aux demandes de perte et d'annulation de statut. Afin de maintenir l'intégrité du processus de protection, on aurait plus souvent recours à des demandes de perte et d'annulation de statut lorsque les circonstances l'exigent. La législation actuelle serait amendée pour permettre au ministre, sans permission de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, de choisir des cas en vue de retirer son statut à un réfugié. La

Commission devrait considérer la révocation du statut de réfugié dans tous les

Réfugiés mal documentés. Le problème des réfugiés mal documentés sera traité dans le cadre de l'objectif général de veiller à la sécurité de la société.

Réfugiés au terme de la Convention, mais sans documents. On propose de réduire de cinq à trois ans la période d'attente du droit d'établissement, dans le cas des réfugiés sans papiers qui ne peuvent pas en obtenir de leur pays d'origine parce qu'il n'existe pas d'autorité centrale émettant ce genre de documents.

Décideurs. Des mesures seront envisagées pour améliorer le recrutement des décideurs et rendre le mode de sélection plus transparent. Les critères et le mode de sélection, ainsi que le rôle et la composition du Comité consultatif ministériel pour la nomination des commissaires de la CISR, pourraient être précisés dans la législation.

Détermination du statut de réfugié au Canada. Les politiques du Canada à l'égard des réfugiés doivent s'articuler autour de deux grands principes : l'équité et l'efficacité. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié fait partie d'un système de protection qui a valu au Canada le respect de bien des pays du monde; le gouvernement propose donc de la conserver. Il est essentiel de garder les meilleurs éléments du processus de détermination du statut de réfugié tout en prenant des mesures pour que les réfugiés authentiques obtiennent la protection du Canada et que le processus soit plus efficace et moins coûteux.

Processus de décision unifié. Le gouvernement propose de centraliser les mécanismes de protection dans un seul organisme — la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Ainsi, la Commission évaluerait dans une seule décision non seulement la protection garantie par la Convention de Canada Cenève mais également celle offerte par d'autres instruments dont le Canada est signataire, comme la Convention contre la torture. La Commission est signataire, comme la Convention de la révision des motifs humanitaires. Les trois étapes de décision actuelles — détermination du statut de réfugié, névision du risque suite à la détermination et révision humanitaire en fonction du risque euite à la détermination et révision humanitaire en fonction du risque euite à la détermination et du statut de réfugié. L'évaluation du risque Commission de l'immigration et du statut de réfugié. L'évaluation du risque avant le renvoi serait disponible, lorsqu'approprié.

Processus simplifié. On propose d'améliorer l'application des critères de recevabilité actuels en procédant à un contrôle préliminaire plus rigoureux, dès le début du processus de détermination du statut de réfugié. La demande devrait être présentée dans un délai de 30 jours, sous réserve de circonstances extraordinaires. Les demandeurs déboutés qui reviennent au Canada après extraordinaires. Les demandeurs déboutés qui reviennent au Canada après audience, mais à une évaluation du risque avant le renvoi.

Revendications manifestement non fondées. On propose de traiter en priorité les demandes d'asile de personnes provenant de pays qui ne sont pas source de réfugiés (pays d'origine sûrs) et celles qui ne sont nettement pas motivées par un besoin de protection.

Intervention du ministre. Le gouvernement propose que le ministre puisse intervenir de droit dans les audiences de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

« [...] il vaudrait mieux améliover la Commission afin que les demandes soient entendues et tranchées d'une façon plus gardant le degré d'équité et d'autonomie dans les décisions qui existe dans le régime actuel. »

(Section du droit de la citoyenneté et de l'immigration de l'association du barreau canadien, Ottawa, mars 1998)

« [...] (sərininnmun fonction de considérations internationales, puis en de nos autres obligations noisonof no sulor ob sus sol réexamine successivement Convention, puis qui refuge en vertu de la ab shannsh bi brodb'b processus actuel qui étudie up noitisoqqo rpq) noitisəb əjnəs əun 12 ə1nozə oluse san sand xudnoitan -yətni zinəməgagnə de regrouper tous nos le processus de protection, d'accélérer et de simplifier aussi la pertinence « Nous reconnaissons

(Centre justice et foi, Montréal, mars 1998

inhumain et de châtiment excessif. On évalue également le besoin de protection selon d'autres instruments internationaux qui définissent la responsabilité du Canada en matière de protection de la vie et de la sécurité de la personne comme la Convention des Nations unies contre la torture (catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada). Les revendicateurs déboutés peuvent, à tout moment et aussi souvent qu'ils le humanitaires qui comprennent également des évaluations du facteur de risque. De plus, si un retard se produit entre le moment où une évaluation du risque avant le renvoi est faite et le moment du renvoi lui-même, la personne peut demander une nouvelle évaluation du risque. La multitude des niveaux de décision entraîne des délais et un manque de cohérence.

Droit d'intervention du ministre. La loi actuelle restreint le droit d'intervention du ministre, par l'intermédiaire d'un représentant, aux audiences déterminant le statut de réfugié. C'est une restriction injustifiée. Il est des cas où il y aurait intérêt que le ministre intervienne pour présenter des arguments ou poser des questions au demandeur.

Renvoi dans le pays où le demandeur prétend être persécuté et fausses déclarations. La Loi sur l'immigration stipule qu'une personne cesse d'être un réfugié selon la Convention (perte du statut de réfugié) lorsque certaines conditions sont réunies, y compris le fait de réclamer à nouveau la protection de son pays de nationalité. Lorsqu'une personne aurait donné de ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration peut, avec l'autorisation de la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration peut, avec l'autorisation de la d'annulation de l'immigration et du statut de réfugié, faire une demande d'annulation du statut de réfugié.

CE QU'ON PROPOSE

Un programme plus souple d'établissement des réfugiés sélectionnés à l'étranger. On propose d'assouplir comme suit les modalités du programme d'établissement :

- insister davantage, dans la sélection des réfugiés, sur le besoin de protection plutôt que sur la capacité de s'établir avec succès;
- établir des procédures pour traiter en même temps le cas des membres de la famille élargie d'un réfugié à l'étranger et, si cela n'est pas possible, prévoir des formalités accélérées pour faciliter la réunion des familles;
- travailler en collaboration plus étroite avec des organisations non gouvernementales pour identifier les réfugiés, procéder à une sélection préalable et faciliter leur établissement;
- taciliter l'entrée immédiate au Canada des personnes qui ont un besoin urgent de protection.

Réunion des familles de réfugiés. Les réfugiés qui viennent d'arriver de l'étranger s'inquiètent particulièrement du sort des membres de leur famille. Tant qu'ils ne sont pas réunis avec eux, l'établissement est plus difficile et plus long. La question est de savoir ce qu'on peut faire pour accélérer la réunification de la famille immédiate.

Au Canada

Nécessité d'accroître l'efficacité du processus. La détermination du statut de réfugié au Canada comporte de nombreux niveaux de décision qui peuvent chacun prendre beaucoup de temps et être l'objet d'un contrôle judiciaire. Les retards qui s'ensuivent causent du tort à ceux qui ont besoin de protection et nuisent à l'intégrité du système en permettant à ceux qui abusent de demeurer plusieurs années au Canada. Même si le nombre de demandes d'assile en attente d'une décision a diminué depuis un an, il reste élevé. La difficulté est de concilier équité et efficacité, de protéger ceux qui en ont besoin et de traiter efficacement les demandes d'assile qui ne sont pas motivées par un besoin de protection (mais des raisons économiques). C'est un problème auquel sont confrontés tous les pays d'accueil de réfugiés.

Demandeurs d'asile sans pièces d'identité. Plus de la moitié des revendicateurs du statut de réfugié n'ont ni passeport ni document de voyage valide au moment où ils font leur demande d'asile. La majorité de ces revendicateurs n'ont aucune pièce d'identité. Cette absence de pièce d'identité mine la crédibilité de ces revendicateurs puisque ceux-ci devaient avoir des mine la crédibilité de ces revendicateurs puisque ceux-ci devaient avoir des documents de voyage avant de monter dans l'avion ou d'entrer dans le pays limitrophe. L'incapacité d'établir l'identité d'un demandeur ajoute à la difficulté de déterminer si cette personne constitue une menace pour la sécurité du Canada ou n'est pas admissible pour d'autres raisons, comme des antécédents criminels.

Migrants économiques. Des migrants économiques revendiquent le statut de réfugié parce qu'ils savent qu'ils pourront ainsi entrer et séjourner au Canada pour une période assez longue, pendant laquelle ils pourront travailler ou recevoir des prestations d'aide sociale au besoin. Le fait que des migrants profitent de la procédure de détermination du statut de réfugié la rend moins crédible et détourne ses ressources limitées de son objectif premier, qui est de protéger les réfugiés authentiques en traitant rapidement leur revendication.

Critères de protection unifiés. Sous le régime actuel, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié évalue le besoin de protection seulement sur la base de la Convention relative au statut des réfugiés. Après une décision négative de la Commission, le revendicateur débouté peut faire à Citoyenneté et Immigration Canada une demande d'évaluation du risque avant le renvoi. Cette évaluation comprend un examen du risque pour la vie, de traitement

« La réunion des familles est un élément important pour assurer l'équilibre et le bien-être des réfugiés. C'est un moyen de permettre une meilleure intégration des réfugiés à la société canadienne et un facteur de stabilisation dans leur vie. »

(Saskatoon Refugee Coalition, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

« Ne croyez pas que je sois contre les réfugiès — en fait mes parent étaient des réfugies — mais je pense que notre système actuel doit être plus rigoureux. »

(Un particulier, février 1998) (Traduit de l'anglais)

« Notre vérification nous a permis de constater qu'au cours des do p. 100 des revendicateurs se sont présentés aux autorités canadiennes sans passeport, document d'identité personnelle ou document de voyage. »

(Le traitement des revendications du statut de réfugié, Rapport du vérificateur général du Canada, (799)

suivre. » entier comme un modèle à est reconnu dans le monde son caractère humanitaire, ressources, son expertise et système canadien, avec ses əj [···] ənb лəииоциәш « Le HCR souhaite

(Traduit de l'anglais) unies pour les réfugiés, mars 1998) (Haut Commissariat des Nations

> les réfugiés (HCR). souvent sur la recommandation du Haut Commissariat des Nations unies pour frontière et demandent asile ou ils sont choisis à l'étranger par le Canada, Les réfugiés viennent au Canada de deux façons. Ou ils se présentent à la

> pays. sont pas des réfugiés au sens strict du terme, parce qu'elles restent dans leur ajouter des millions d'autres personnes déplacées contre leur gré, mais qui ne réfugiés qui ont été forcés de fuir leur pays d'origine. A ce nombre, il faut Protection à l'étranger. Il y a dans le monde un peu plus de 13 millions de

deux premières solutions ne sont pas possibles. l'établissement local et l'établissement dans un tiers pays seulement quand les des réfugiés ont été, par ordre d'importance, le rapatriement volontaire, A l'échelle internationale, les solutions privilégiées par le HCR au problème

des groupes de cinq personnes ou plus au Canada. demandes directement des réfugiés et traite les demandes d'asile parrainées par situation semblable. Ce faisant, le Canada collabore avec le HCR, reçoit des Le Canada réétablit des réfugiés au sens de la Convention et des personnes en

chargé de déterminer si le demandeur fuit réellement la persécution. indépendant, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui est refouler les personnes réputées fuir la persécution. Au Canada, c'est un tribunal au statut des réfugiés et le Protocole de 1967, le Canada s'est engagé à ne pas Demandes d'asile au Canada. En signant la Convention de 1951 relative

le décideur. crédibilité soit déterminée lors d'une audience de la personne concernée devant question importante de crédibilité se pose, la justice fondamentale exige que la du Canada fondée sur la Charte canadienne des droits et libertés. Quand une réfugié au Canada découle en grande partie d'une décision de la Cour suprême Droits en vertu de la Charte. La procédure de détermination du statut de

LES ENJEUX

A l'étranger

pour devenir autonomes.

torture, les personnes âgées, les personnes qui requièrent des soins médicaux et d'être établis, comme les femmes en péril, les victimes de la violence et de la Cette condition fait qu'il est difficile de protéger des réfugiés qui ont besoin dernières années, la plupart ont eu besoin de plus de temps pour le devenir. deviennent autonomes en deçà d'un an de leur arrivée au Canada. Dans les dix Actuellement, on s'attend des réfugiés sélectionnés à l'étranger qu'ils

mars 1998) (Traduit de l'anglais) (Pearson-Shoyama Institute,

protection dont elles ont

səp 19 səmməf səp 100m

-9lnyánág, générale-

səl ənp nilp əmirqquz tios issuėn tasmesti

suld of ino inp sonnorsog

et que le critère de l'étabunəinibm ijos əmmbygorq

aone recommandé que le 1988, est excellent. Il est ziuqəb ildati, dirisq nə

que le programme Femmes

généralement la conviction

« Les participants avaient

enfants, obtiennent la

« ·uiosəq

Nouvelle approche concernant la capacité de se réétablir.

les mineurs non accompagnés, mais qui ont besoin de beaucoup plus de temps

AMÉLIORER LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS

ORIENTATIONS PROPOSÉES

Le Canada est une société généreuse; la compassion est l'une de nos grandes qualités.

Le gouvernement propose de maintenir la tradition humanitaire de notre pays d'établir depuis l'étranger des réfugiés et des personnes qui se trouvent dans une situation semblable et pour lesquels il n'existe pas d'autre solution durable. Le programme de protection des réfugiés se trouvant à l'étranger sera renforcé grâce à des mesures visant à :

- assouplir l'exigence voulant que le réfugié puisse s'établir en une année;
- faciliter la réunion des familles au moyen d'efforts mieux concertés;
- établir une collaboration plus étroite avec des organisations non gouvernementales;
- faciliter l'entrée immédiate au Canada des personnes qui ont un besoin urgent de protection.

L'équité du processus de détermination du statut de réfugié canadien est reconnue dans le monde entier, mais le système est exposé aux abus. Le gouvernement veut améliorer le processus de détermination du statut de réfugié par un ensemble équilibré de mesures préservant notre tradition de protection des réfugiés authentiques et visant à plus d'efficacité et au respect des règles.

Établissement du statut. Les dispositions actuelles relatives à l'établissement et au maintien du statut de résident permanent sont imprécises, subjectives et difficiles à appliquer. Elles n'empêchent pas toujours les persondroits et les privilèges associés au statut. Selon la législation actuelle, le résident permanent perd son statut s'il quitte le Canada ou reste à l'étranger avec l'intention de cesser de résider en permanence au Canada. Si l'absence dure plus de 6 mois au cours d'une période de 12 mois, le résident permanent dure plus de 6 mois au cours d'une période de 12 mois, le résident permanent d'inmigration que telle n'était pas son intention. Le demandeur a le fardeau de d'inmigration que telle n'était pas son intention. Le demandeur a le fardeau de ju preuve. Il doit démontrer son intention — et l'agent d'immigration doit juger de cette intention — exercice des plus subjectif.

prétendent en être les détenteurs légitimes pour entrer au Canada. irrégulièrement dans de tiers pays et par des personnes non admissibles qui frauduleusement par des passagers en transit qui cherchent à entrer services (p. ex., les services de santé). En outre, ce document est utilisé fiche d'établissement pour avoir accès à de nombreux droits, privilèges et nouveau, après avoir passé plusieurs années à l'étranger, puis de présenter la permanente et a abandonné le Canada comme lieu de résidence, d'y entrer de échéance. Il est relativement simple pour une personne qui a déjà été résidente bout de papier extrêmement vulnérable à la fraude. Il ne vient jamais à d'établissement » que détient actuellement le résident permanent n'est qu'un visibles se limiteraient aux éléments essentiels d'identité. La « fiche de droit son statut et protégerait mieux sa vie privée puisque les renseignements document permettrait au résident permanent de faire plus aisément la preuve de services sociaux et les gouvernements étrangers pourraient faire confiance. Le document d'identité sûr auquel les transporteurs aériens, les fournisseurs de Valeur du document. Les résidents permanents profiteraient d'un

CE QU'ON PROPOSE

Orientations envisagées. Le gouvernement propose de fixer l'obligation de résidence à un niveau qui laisse à l'individu la latitude voulue pour voyager à l'étranger pour affaires ou pour raisons familiales, tout en reconnaissant le désir légitime de la collectivité de voir les immigrants admis au Canada s'y permanents. La carte de format portefeuille serait valide pour une période initiale de cinq ans, si bien que seul le petit nombre d'immigrants qui n'acquièrent pas la citoyenneté dans les cinq premières années devraient la renouveler. Cette méthode serait plus objective et conforme à la valeur que les renouveler. Cette méthode serait plus objective et conforme à la valeur que les Canadiens accordent à la responsabilité, à la simplicité et à la transparence.

moins arbitraire. » oup tibros no noisisob protégées. Le processus de que nos frontières son sup système est trop relâché et ol sup inclusive ubasiasi que le evitera que se répande le no to shom of the monde et on situation sera plus claire législation future. La résidence dans toute au Parlement de définir la Commission de suggérer conseillons vivement à la résider au Canada. Nous réelle et l'intention de significat la résidence onp oo strug un dont end « [...] les cours ne savent

noiversity of Victoria Immigration, ond Refugee Law Research Group, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

INTRODUIRE DES CRITÈRES
TRANSPARENTS POUR LA
RÉSIDENCE PERMANENTE

ORIENTATIONS PROPOSÉES

es critères actuels du maintien du statut de résident permanent sont subjectifs. Les résidents permanents bénéficieraient de conditions plus claires et plus —objectives fondées sur une période de résidence réelle au Canada.



hautement qualifiés à accepter des offres d'emploi d'employeurs canadiens en leur donnant l'assurance que leur conjoint pourra accepter toute offre d'emploi qu'on lui fera pendant son séjour au Canada. Des programmes de nature plus permanente sont à l'étude.

De nouvelles façons de faire des affaires. Le gouvernement entend réorienter le programme de sorte que l'admission de travailleurs hautement qualifiés assure un avantage économique net pour le Canada. Avec une procédure plus simple et plus efficace, les employeurs canadiens seront plus nement collaborerait de plus près avec les employeurs et les travailleurs pour complet les besoins de main-d'œuvre à court terme tout en s'assurant que les employeurs remplissent à l'intérieur d'une période donnée des engagements précis de développement des ressources humaines, tels que la formation, pour le bénéfice des travailleurs canadiens.

Ce régime pourrait aussi autoriser des ententes sectorielles. Comme les employeurs individuels, des secteurs pourraient combler leurs besoins de travailleurs temporaires étrangers par une procédure d'admission accélérée contre un engagement à former des ressources humaines pour l'ensemble du secteur. D'autres mesures seraient prises pour simplifier le processus décisionnel et accélérer la procédure de validation. Par exemple, on pourrait établir des nel et accélérer la procédure de validations en manque de main-d'œuvre,

Etudiants étrangers. On sait comment les étudiants étrangers resserrent nos liens avec le reste du monde, contribuent à la richesse culturelle des campus canadiens et à l'économie du Canada. Le traitement efficace, uniforme et transparent des demandes de séjour d'étudiants demeure une grande priorité. Des progrès substantiels ont été réalisés à cet égard dans les dernières années. En 1997, plus de 70 % des demandes de visas d'étudiant étaient traitées en moins d'un mois. D'autres mesures sont envisagées pour faciliter l'admission des étudiants étrangers tout en protégeant la sécurité et la santé des Canadiens.

« Notre principale critique à l'égard du processus actuel est que l'on n'exige pas que l'employeur et la province établissent un plan de formation en vue d'éviter d'avoir recours à de la main-d'avoir recours à l'etranger. »

(Congrès du travail du Canada, Ottawa, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

secteur précis [...] » nu sabb riovas iuah ub noñavoiléma l'un supig -olondost tremonoval nuod supigsitus telorq un 180 opple met en place est un stratégique ou que le projet on secteur économique l'entreprise appartient à anb sinpon siof anu [...] , si lilqmis in smottol stratégiques étrangers, soit embaucher des travailleurs tnsvizsb iup zszirq -9rins xun sequi, entrenl sh unsbrat si sup [...] issup snopupupp snoN »

(Montréal International, mars 1998)

« La PNWER est d'accord qu'il est nécessaire d'adopter une nouvelle approche pour l'admission de travailleurs étrangers compagnies canadiennes et du commerce des biens et des services canadiens.

(Pacific Northwest Economic Region, Vancouver, février 1998) (Traduit de l'anglais)

Exigences relatives aux travailleurs temporaires. Le travailleur temporaires de travailleur temporaire étranger vient au Canada pour occuper un employ particulier chez un employeur déterminé pendant une durée limitée. Outre les documents de voyage usuels, il a en général besoin d'une autorisation d'emploi qui lui est délivrée par un agent d'immigration à l'étranger ou dans un point d'entrée contre une offre d'emploi validée par Développement des ressources humaines Canada.

Responsabilités de l'employeur. Dans chaque cas, il faut aujourd'hui vérifier les efforts de l'employeur pour embaucher des gens au Canada et s'assurer que les salaires et les conditions de travail offerts suffiraient à attirer et à garder des Canadiens qualifiés. Il faut aussi examiner si l'employeur a fait un effort raisonnable pour engager ou former des citoyens canadiens ou des résidents permanents.

Les autorisations individuelles. Le processus d'autorisation individuelle a été critiqué par les employeurs comme inefficace et aboutissant à des décisions incohérentes. Le processus ne répond plus aux besoins d'une économie moderne intégrée au marché mondial.

Les nouvelles technologies de l'information et des communications ont modifié l'économie mondiale. Les retards qui pouvaient être tolérés il y a une génération ne sont plus acceptables. Les procédures d'autorisation d'emploi temporaire qui ne suivent pas le rythme de l'économie moderne peuvent amener des retards dans la production et des pertes d'emploi pour les canadiens.

La procédure actuelle est parfois blâmée pour la perte de candidats clés au profit d'employeurs d'autres pays. Même quand il est clair qu'il est dans l'intérêt du Canada de procéder rapidement et que l'admission du candidat sera approuvée, la demande peut faire l'objet d'importants retards à cause de l'examen de chaque cas.

Се ди'ом Рвороѕе

Projets pilotes en cours. Le gouvernement a mis en route des projets pilotes qui reflètent certains aspects d'un nouveau régime. Le projet pilote des spécialistes du développement de logiciels, en cours depuis mai 1997, en est un exemple. À l'aide de descriptions de postes fournies par des représentants de l'industrie pour des travailleurs qualifiés fortement en demande dans le secteur le lindustrie pour des travailleurs temporaires étrangers ayant les qualités requises, grâce à une lettre de validation nationale qui dispense de la validation individuelle. À la suite d'une évaluation positive, il a été décidé que ce projet pilote continuera temporairement. Un autre projet pilote concernant les conjoints permet de délivrer une autorisation d'emploi au conjoint accompagnant un travailleur étranger hautement qualifié admis au Canada pour y travailler pendant au moins six mois. Le but est d'inciter les travailleurs

et boursiers universitaires et les étudiants des cycles supérieurs sont généralement des personnes très instruites ayant ellesmêmes une carrière. [...] des consoints ont un effet défavorable sur la productivité et créent des difficultés qui entravent notre capacité de trouver et de conserver du personnel crucial. »

l'étranger, les chercheurs

pagnent notre personnel de

« Les conjoints qui accom-

(McGill University, mars 1998)
(Traduit de l'anglais)

FACILITER L'ADMISSION DE TRAVAILLEURS
TEMPORAIRES HAUTEMENT QUALIFIÉS
ET D'ÉTUDIANTS ÉTRANGERS

ORIENTATIONS PROPOSÉES

es voyages d'affaires et la mobilité internationale de travailleurs temporaires ne sont pas des phénomènes nouveaux. Mais le volume de déplacements et le dont pas des innovations le sont. La rapidité de l'évolution de l'économie moderne donne un caractère d'urgence à l'admission du personnel clé dont on a besoin. Les travailleurs temporaires étrangers hautement qualifiés enrichissent la base de savoir du Canada. Or, le système actuel de validation d'offres d'emploi et d'autorisation d'emploi est compliqué, demande beaucoup d'efforts et est mal adapté à la tendance d'emploi est compliqué, demande beaucoup d'efforts et est mal adapté à la tendance mondiale à faciliter le déplacement des travailleurs hautement qualifiés.

Le gouvernement propose de baser sa politique sur le concept d'un avantage économique net pour le Canada en facilitant l'admission de travailleurs temporaires hautement qualifiés pour répondre aux besoins à court terme des employeurs canadiens. En revanche, les employeurs devraient s'engager à embaucher et à former des travailleurs canadiens.

On sait combien les étudiants étrangers resserrent nos liens avec le reste du monde, enrichissent la culture du milieu universitaire et contribuent au tissu social et à l'économie du Canada. Le traitement efficace, uniforme et transparent des demandes d'étudiants étrangers reste une priorité.

certaines professions. » supp əpuvuəp əlnəs ol sup indigiami rutul au neilleur critère pour juger пи чіочь у іпэтэчіг ііоь à la société canadienne. Il ardent désir de contribuer nos in ennormed sun'b d'évaluer la personnalité siilidissoq sanənb niova y'n slamse II [...] pour rejeter sa demande gration a une excuse facile Canada, l'agent d'immiun əbnəməb nə znoizzəlorq səp əun svd ədnəso, u si un immigrant éventuel

(Un particulier, février 1998) (Traduit de l'anglais)

• d'insister, parmi les qualités personnelles, sur la polyvalence, l'adaptabilité, la motivation et la connaissance du Canada.

Pour les secteurs du marché du travail qui ont besoin d'être protégés, la profession continuerait de jouer un rôle.

Des recherches seraient entreprises pour déterminer comment le nouveau mode de sélection pourrait tenir compte de l'apport social et économique éventuel des conjoints.

Eliminer un programme désuet. On propose de supprimer le programme d'offre d'emploi dans une entreprise familiale, puisqu'il complique le système et ne répond pas à un besoin du marché du travail.

Programme d'immigration des gens d'affaires plus efficace. Il est essentiel que la sélection des entrepreneurs et des investisseurs s'appuie sur des critères qui distinguent clairement les personnes qui satisfont aux objectifs du programme d'immigration des gens d'affaires dont le but est de recruter des gens qui ont le sens des affaires et sont disposés à prendre des risques pour faire des affaires au Canada. Il ne suffit pas d'exiger des capitaux d'investissement direct ou indirect. Le gouvernement propose d'ajouter des conditions plus explicites comme « une expérience importante » des affaires, le niveau d'études et la connaissance de la langue. On exigerait aussi que le demandeur établisse la provenance de ses fonds.

Test de langue facultatif pour un traitement accéléré. La connaissance de la langue ne deviendrait pas un critère strict afin de ne pas donner trop de rigidité à la sélection des immigrants. Mais la communication est mile axée sur les connaissances et les services. Par conséquent, un système de points modifié continuerait d'accorder une certaine valeur à la connaissance de la langue. Le test de langue serait offert comme option au demandeur voulant faire évaluer plus précisément ses chances d'être admis comme immigrant avant de présenter sa demande ou pour accélérer le traitement de sa demande une fois présenter sa demande un aurait toujours le choix d'attendre d'être une fois présentéer sa demande un surait toujours le choix d'attendre d'être interviewé par un agent des visas afin de faire évaluer sa connaissance de la langue s'il décide de ne pas présenter les résultats du test de langue.

Accès aux métiers et professions. La collaboration avec les provinces et les associations professionnelles est la clé du progrès en matière d'accès aux métiers et professions. Les objectifs de ce partenariat fédéral-provincial sont de fournir davantage d'information aux candidats à l'immigration pendant qu'ils prennent leur décision de venir au Canada. Ils visent également à en arriver à un réseau de services d'évaluation des diplômes, sur la base de critères transparents et universels, mandatés par les provinces.

Espoirs déçus. Le mode de sélection actuel crée parfois de faux espoirs chez les requérants en produisant une liste de professions en demande au Canada. On laisse croire qu'il y a pénurie de main-d'œuvre dans ces occupations. Quand il est admis au Canada en partie pour la profession qu'il compte exercer, l'immigrant s'attend à trouver facilement du travail. Il est souvent déçu parce que la liste des professions ne reflète pas toujours fidèlement le marché du travail au Canada, et parfois parce que ses compétences ne sont pas reconnues. L'un des problèmes, c'est que les diplômes étrangers ne sont pas toujours reconnus au Canada. Les candidats ont du mal à faire évaluer leurs compétences et à obtenir des renseignements avant d'immigrer au Canada.

Connaissance de la langue. Le mode de sélection actuel évalue la connaissance de la langue du demandeur principal. L'agent de visas attribue des points selon une échelle graduée sur la foi des renseignements contenus dans la demande ou de l'aptitude linguistique démontrée en entrevue. La connaissance d'une langue officielle n'est pas une condition essentielle. Près de 95 % des travailleurs qualifiés admis au Canada ont une certaine connaissance d'une langue officielle. Comme des points supplémentaires leur sont attribués, les entrepreneurs et les investisseurs n'ont pas besoin de parler le français ou l'anglais pour être admis. Environ la moitié des entrepreneurs et les deux tiers des investisseurs ne savent ni le français ni l'anglais.

Offre d'emploi dans l'entreprise familiale. Le programme d'offre d'emploi dans l'entreprise familiale accorde des points supplémentaires si un citoyen ou un résident permanent veut employer un membre de sa famille.

CE QU'ON PROPOSE

Travailleurs qualifiés. Le mode de sélection des immigrants indépendants a bien servi le Canada. Pour l'avenir, on propose de conserver une certaine souplesse et d'éviter qu'un candidat soit exclu parce qu'il ne répond pas à l'un des critères. Le nouveau mode de sélection serait conforme au programme d'emploi et de croissance du gouvernement. Il serait axé à long terme sur l'objectif de développer le capital humain du Canada.

Améliorer le système de points. La sélection miserait sur un système de points modifié et souple permettant :

- de s'éloigner du modèle actuel de sélection fondé sur la profession;
- de choisir des travailleurs qualifiés ayant des compétences solides et transférables;
- d'insister sur le niveau d'études et l'expérience, en conservant les facteurs de connaissance de la langue, d'âge, d'offre d'emploi et de qualités personnelles;

« La tolèrance zèro pour chaque norme de base reflète, à notre avis, un manque de sensibilité aux besoins du Canada, »

naibsneO-obal IsnoitsM liesnoO) (Toonsel Islando)

« La révolution dans les domaines du savoir et de l'information transforme tous les secteurs de l'économie, depuis celui des services. Le Canada est bien placé pour s'imposer comme chef de file au sein de l'économie mondiale du XXI^e siècle, qui sera axée sur les connaissances. »

(Discours du Trône — Canada 1997)

Apport économique et social. L'évaluation de l'aptitude des immigrants indépendants à s'établir se fonde sur leur potentiel économique. Le facteur économique n'est toutefois qu'une partie de l'ensemble. Les immigrants hautement qualifiés font une contribution inestimable à la société canadienne. Une fois établis dans leur milieu, ils deviennent une partie intégrante de la société et enrichissent le tissu social et culturel du Canada.

Priorité du système de sélection. Les faits tendent à démontrer que les travailleurs qualifiés ont bien réussi et ont apporté une contribution positive au Canada. Mais les recherches récentes indiquent qu'ils réussissent moins bien dépuis une dizaine d'années. Il semble que les nouveaux immigrants partent de plus loin que leurs prédécesseurs et sont plus lents à rattraper leur retard. Le mode de sélection actuel des immigrants qualifiés, utilisé depuis 1967 avec seulement quelques retouches, fait partie du problème. Il vise des objectifs quantitatifs pour des occupations précises au lieu de la polyvalence et de la flexibilité requises dans une société et une économie en mutation. L'avenir d'une économie axée sur le savoir, comme celle du Canada, dépend de son potentiel humain. Le mode de sélection des travailleurs qualifiés doit tendre à augmenter le capital humain.

Le système de points. Les immigrants indépendants englobent les travailleurs qualifiés, les travailleurs autonomes et les immigrants d'affaires comme les entrepreneurs et les investisseurs. Ils sont sélectionnés selon un système de points qui évalue leur aptitude à s'établir avec succès au Canada en fonction de critères objectifs. Les travailleurs qualifiés doivent avoir de nouveaux venus. On insiste sur la profession que l'immigrant éventuel veut exercer, sa formation, son expérience, son niveau d'études, son aptitude à communiquer en français ou en anglais, et ses qualités personnelles.

Des points supplémentaires sont attribués aux entrepreneurs, aux investisseurs et aux travailleurs autonomes. Pour être considéré comme investisseur, le demandeur doit faire un placement minimal au Canada, posséder un avoir net minimal et l'expérience des affaires. L'entrepreneur doit démontrer son intention et sa capacité d'établir et de diriger une entreprise au Canada. Des conditions lui sont imposées à son arrivée. Il doit contribuer de manière significative à l'économie, gérer son entreprise et employer des Canadiens. Le maintien du statut de résidence permanente est subordonné à l'observation de ces conditions durant les deux premières années de résidence.

Difficultés de la microgestion. Le mode de sélection actuel se fonde sur la prémisse que les gouvernements peuvent intervenir de façon soutenue dans le marché du travail et assortir les compétences des demandeurs étrangers à des pénuries précises. Dans un monde où le changement technologique est la norme et où les industries naissent et meurent du jour au lendemain, il n'est plus possible de gérer dans le détail l'offre et la demande de main-d'œuvre. Pour que ce type de gestion soit efficace, il faudrait des ressources énormes afin de suivre l'évolution du marché du travail. Ce serait excessivement coûteux pour les contribuables.

MODERNISER LE MODE DE SÉLECTION DES TRAVAILLEURS QUALIFIÉS ET DES GENS D'AFFAIRES

ORIENTATIONS PROPOSÉES

Immigration a fortifié le Canada en y attirant des individus de talents variés. Les immigrants indépendants sont sélectionnés sur la base de leur aptitude à s'établir et à contribuer à la société et à l'économie canadiennes. Toutefois, le mode de sélection actuel date d'une époque où les gouvernements cherchaient à assortir les compétences des immigrants à des pénuries précises sur le marché du assortir les compétences des immigrants à des pénuries précises sur le marché du travail.

Le système de sélection canadien doit miser sur la polyvalence et la flexibilité plutôt que sur des critères stricts de réussite.

Le gouvernement propose d'ajouter, pour les entrepreneurs et les investisseurs, des conditions explicites portant sur l'expérience des affaires, les études et la connaissance d'une langue officielle. Il faudra aussi établir la provenance du capital.

On propose de mettre fin aux programmes qui ne répondent pas aux besoins du marché du travail ou font double emploi.

« Ces recommandations concernant les victimes de violence conjugale étaient attendues depuis longtemps. »

(Un particulier, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

Récentes initiatives gouvernementales. Ces demières années, le gouvernement a pris des mesures pour renforcer les dispositions de parrainage de la catégorie de la famille et réduire le nombre de garants en défaut en insistant sur le sérieux des engagements de parrainage. Les mesures envisagées s'ajoutent aux dispositions déjà prises.

Orientations proposées. Le gouvernement projette de donner au Ministère le pouvoir d'intenter des poursuites en recouvrement contre les répondants et de partager les sommes perçues avec les provinces. On pourrait encore céder les dettes des répondants aux provinces afin qu'elles intentent des poursuites. On propose aussi d'interdire le parrainage aux personnes en défaut de paiement de pension alimentaire malgré une ordonnance de cour et aux personnes condamnées pour violence familiale, conformément aux valeurs canadiennes et disposition suspendant l'obligation de parrainage si le répondant ou le parrainé est condamné pour violence conjugale serait aussi une façon de signaler le est condamné pour violence conjugale serait aussi une façon de signaler le danger que constitue pour la victime tout contact avec le condamné.

- examiner la possibilité d'inclure dans la catégorie de la famille certains enfants en tutelle originaires de pays où l'adoption n'est pas permise;
- faciliter l'examen médical des enfants avant l'adoption afin que les futurs parents puissent prendre une décision en connaissance de cause;
- empêcher les répondants qui ne se sont pas acquittés de leur engagement envers un enfant adopté d'en parrainer un autre, à moins que les autorités de la province de résidence y consentent.

Les formalités d'immigration ne s'appliqueront plus que dans les cas qui ne sont pas couverts par la Loi sur la citoyenneté au Canada récemment déposée en Chambre.

III. Accorder un traitement équitable aux conjoints de fait et aux partenaires de même sexe

Définition du conjoint. La définition du conjoint sert à déterminer qui peut être parrainé dans la catégorie de la famille et qui peut accompagner le demandeur dans les autres catégories. La définition actuelle ne s'applique qu'aux conjoints de sexe opposé *légalement mariés*. Depuis 1994 cependant, des directives administratives reconnaissent la légitimité des unions de fait et des unions de partenaires de même sexe. L'application des directives est laissée à la discrétion du décideur, ce qui a entraîné un manque de transparence et des plaintes d'inégalité de traitement.

Orientations proposées. Équité, transparence et adaptation aux nouvelles réalités sociales sont les considérations clés pour le gouvernement. Refuser la résidence permanente n'est pas seulement refuser un avantage aux conjoints de fait ou aux partenaires de même sexe, mais peut en fait nier à des Canadiens le droit de cohabiter avec leur partenaire et les priver d'un important facteur d'autonomie et d'intégration sociales et économiques. En modifiant le règlement pour reconnaître les couples de fait et de même sexe, on éviterait de devoir recourir à des formalités administratives discrétionnaires.

IV. Accroître l'intégrité des engagements de parrainage

Un engagement sérieux. Le gouvernement croit fermement au principe de la réunification des familles fondé sur la responsabilité de la famille de subvenir aux besoins des parrainés. Le respect des engagements de parrainage est un élément essentiel à l'intégrité du programme. Les manquements se produisent quand la personne parrainée reçoit de l'aide sociale alors que le garant s'était engagé à subvenir à ses besoins pour une période déterminée.

« Nous sommes favorables à une interprétation large de la famille qui inclurait les conjoints de même sexe et les conjoints de fait. »

(Songrès du travail du Canada) Ottawa, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

« La Section est heureuse de voir une définition plus inclusive de la notion de " conjoint(e) ", qui comprend les partenaires vivant en union libre ou du même sexe. »

(Section du droit de la citoyenneté et de l'immigration de l'Association du Barreau canadien, Ottawa, mars 1998)

« [...] nous sommes en accord avec le fait de resserrer les critères de parrainage et de trouver un moyen concret pour récupèrer les sommes encourues par l'État lorsqu'il s'agit de parsonnes parrainées. »

(la Société de Saint-Vincent de Paul de Montréal, mars 1998)

« Nous sommes favorables à une réduction de la durée de la période de parrainage dans le cas du conjoint, notamment parce joints parrainés sont des femnes. Pour ces dernières, le parrainage peut ren-forcer un lien de sub-ordination avec le mari. »

(Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada, Ottawa, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

Durée du parrainage. Le gouvernement propose de discuter avec les provinces et les territoires une réduction possible de la durée du parrainage des conjoints et des enfants. Actuellement, la durée du parrainage est de dix ans dans toutes les catégories. Au Québec, la durée du parrainage des conjoints est de trois ans.

Fardeau excessif pour les services médicaux. En général, les candidats à l'immigration, y compris ceux de la catégorie de la famille, ne sont pas admis au Canada si leur admission impose un fardeau excessif aux services médicaux ou sociaux.

Dans le cas des conjoints et des enfants à charge, la disposition de fardeau excessif est souvent perçue comme inhumaine et ralentit le processus de décision.

Quantité de refus d'admission de conjoints et d'enfants à charge motivés par cette disposition de la loi sont renversés par la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ou pour des motifs humanitaires lorsqu'un permis de ministre est émis.

Des recherches sont en cours afin d'évaluer les répercussions qu'aurait l'abrogation de la clause de fardeau excessif pour les conjoints et les enfants à charge des citoyens et résidents permanents du Canada. On s'entretiendra avec les gouvernements des provinces et des territoires à ce sujet.

II. Mieux protéger les enfants dans le cadre des adoptions internationales

Adoptions. Au Canada, l'adoption relève des provinces. La politique fédérale d'immigration vise à faciliter l'admission des enfants qui sont adoptés à l'étranger ou le seraient au Canada et à collaborer avec les provinces et les territoires pour garantir leurs droits et intérêts.

Orientations proposées. Des mesures sont proposées pour améliorer les politiques d'immigration afin de mieux protéger les intérêts des enfants, promouvoir le principe d'égalité des enfants adoptés et naturels, et éliminer, autant que possible, les inégalités de traitement des cas d'adoption. Comme l'adoption relève des provinces, les consultations se poursuivront sur ces propositions de changements et sur d'autres initiatives.

On discutera notamment avec les provinces et les territoires des mesures suivantes :

- abolir la distinction entre entants adoptés à l'étranger et entants adoptés après leur arrivée au Canada en supprimant la disposition qui exige que l'enfant adopté au Canada soit orphelin, abandonné ou de ménage brisé et le test d'aptitude financière pour le parrainage d'un enfant adopté;
- complaisance; complaisance;

«[...] l'adoption internationale facilite l'admission au Canada de personnes dont la présence contribue à la prospérité et au bien-être de la société canadienne, favorise le maintien de la cellule familiale et enrichit les Canadiens sur le plan culturel. »

(International Adoption Families Association, Vancouver, février 1998) (Traduit de l'anglais)

Quatre aspects de la politique touchant la catégorie de la famille seraient remaniés en vue de :

- favoriser la réunion des membres de la cellule familiale;
- mieux protéger les enfants dans le cadre des adoptions internationales;
- accorder un traitement équitable aux conjoints de fait et aux partenaires de même sexe;
- accroître l'intégrité des engagements de parrainage.

I. Favoriser la réunion des membres de la cellule familiale

Age limite plus élevé pour les enfants à charge. On propose d'élargir la définition de l'enfant à charge pour tenir compte du fait que les enfants restent souvent plus longtemps à la charge de leurs parents. L'enfant à charge est aujourd'hui défini comme : âgé de moins de 19 ans et célibataire; ou étudiant à plein temps et à la charge de ses parents depuis ses 19 ans; ou souffrant d'une incapacité de nature physique ou mentale et entièrement ou en grande partie à la charge de ses parents.

En relevant de moins de 19 à moins de 22 ans l'âge limite des enfants à charge et en continuant d'inclure les enfants plus âgés qui sont étudiants à plein temps et à la charge de leurs parents, ou souffrant d'une incapacité de nature physique ou mentale, la loi protégerait mieux les enfants à charge et éviterait à bien des familles d'immigrants d'être séparées. La définition réduirait aussi le nombre considérable d'enfants ayant dépassé l'âge limite qui sont aujourd'hui admis en vertu des pouvoirs discrétionnaires que confère la Loi sur l'immigration.

Demandes présentées au Canada par les conjoints et les enfants. Selon la Loi actuelle, les demandes d'immigration doivent être présentées à l'étranger. Toutefois, on a souvent recours à une disposition d'exception de la Loi sur l'immigration qui permet de traiter la demande d'un conjoint en séjour

au Canada. La dispense est accordée pour des motifs humanitaires.

On propose d'autoriser les conjoints et les enfants à charge qui se trouvent au Canada et y ont un statut légal à déposer une demande d'immigration à l'intérieur du pays, sous réserve de certaines conditions. Des règlements excluraient les personnes non admissibles pour des motifs de criminalité et de sécurité prévus à la Loi sur l'immigration et les personnes sans statut légal ou sous ordonnance de renvoi. Des mesures incitatives encourageraient les requérants à présenter leur demande à l'étranger.

« Beaucoup d'excellents candidats à l'immigration au Canada ont renoncé à venir au Canada lorsqu'ils seraient séparés de leurs enfants de 19 ou 20 ans. »

Ocongrès ukrainien canadien et Aid Sanadian Ukrainian Immigrant Aid Society, Toronto, mara 1998) (Iraduit de l'anglais)

« [...] nous partageons entièrement l'opinion familiale doit l'eunification familiale doit demeurer 'la pierre de touche du succès ou de l'échec'' de notre politique d'immigration. »

(Office de la Pastorale sociale de l'Archevêché de Montréal et Action l'Archevêché de Montréal, mars 1998)

« [...] de vraies preuves de l'intégrité du parrainage et de l'engagement qu'il comporte sont requises. »

(Fédération canadienne du civisme, Halifax, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

La famille dans la société canadienne. Les structures familiales changent, mais la famille n'en reste pas moins le fondement de la cohésion sociale au Canada. La réunion des familles figure depuis longtemps parmi les objectifs clés de la politique et de la législation canadiennes en matière d'immigration. Elle permet aux citoyens comme aux immigrants de fraîche date de faire venir leurs proches, enrichissant leur vie affective, les rendant plus autonomes et favorisant l'enracinement dans le milieu. Le Canada a résisté à la tendance d'autres pays d'immigration de restreindre l'immigration de la famille. L'immigration des membres de la catégorie de la famille est et continuera d'être la pierre angulaire du programme d'immigration.

La catégorie de la famille. La définition de la catégorie de la famille précise quels proches peuvent être parrainés par un citoyen ou un résident permanent. Le nombre d'immigrants dans cette catégorie dépend de décisions individuelles de parrainer des parents restés à l'étranger. Le rôle du gouvernement est de maintenir un cadre législatif et réglementaire qui rende possible la réunion des familles.

Autonomie et responsabilité collective. En fixant un cadre de politique sociale, le gouvernement doit rechercher un équilibre entre les objectifs d'autonomie personnelle et de responsabilité collective. La politique canadienne de réunification familiale vise à répondre aux nombreux besoins des familles en préservant cet équilibre. La politique d'immigration du Canada donne une définition large de la famille et autorise les résidents permanents et les citoyens à parrainer leurs parents tout en exigeant qu'ils subviennent à leurs besoins.

Nouvelles réalités sociales. La nouvelle législation doit tenir compte des nouvelles réalités sociales et établir des règles claires, équitables et uniformes. Aujourd'hui, les enfants restent souvent plus longtemps à la charge de leurs parents. Les conjoints de fait ou les partenaires de même sexe peuvent être admis au Canada en vertu de la disposition humanitaire de la Loi sur l'immigration. La loi actuelle exige des immigrants qu'ils fassent leur demande décider qui se joindra à leur société. Les conjoints et les enfants sont cependant admis couramment pour des raisons d'ordre humanitaire, en vertu d'une disposition exceptionnelle de la Loi sur l'immigration. Les adoptions à l'étranger sont de plus en plus fréquentes. Les procédures d'adoptions à l'étranger sont de plus en plus fréquentes. Les procédures d'adoptions à l'entanger ne protègent pas toujours convenablement les meilleurs intérêts de l'enfant. La loi et la politique d'immigration doivent nettement tenir compte de ces réalités nouvelles.

CE QU'ON PROPOSE

La politique et la législation envisagées s'appuieraient sur l'évolution des valeurs au Canada et élargiraient la catégorie de la famille au lieu de la restreindre. Elles reconnaîtraient l'évolution de la famille au Canada; elles veilleraient en même temps à ce que les répondants s'acquittent de leur veilleraient en même temps à ce que les répondants s'acquittent de leur veilleraient de subvenir aux besoins des membres de leur famille immigrés au Canada.

LA RÉUNION DES FAMILLES

ORIENTATIONS PROPOSÉES

epuis longtemps, le Canada encourage la réunion des citoyens et des résidents permanents avec leurs proches de l'étranger, favorisant ainsi l'intégration et la cohésion sociales. Le gouvernement propose de poursuivre cette tradition par des mesures qui répondent aux besoins des familles et maintiennent l'équilibre entre l'autonomie et la responsabilité collective.

On propose de favoriser davantage la réunion des familles par des mesures fondées sur les objectifs suivants :

- favoriser la réunion des membres de la cellule familiale;
- mieux protéger les enfants dans le cadre des adoptions internationales;
- accorder un traitement équitable aux conjoints de fait et aux partenaires de même sexe;
- accroître l'intégrité des engagements de parrainage.



Nations unies pour les réfugiés, l'Association du Barreau canadien, des organisations de consultants en immigration, des représentants de l'industrie du transport, des fournisseurs de services d'établissement et divers organismes chargés de faire appliquer la loi.

Се ди'ом Рвороѕе

Orientations proposées. Les consultations avec les provinces et les territoires seront régularisées et élargies. Des mesures seront prises pour élargir le dialogue fédéral-provincial-territorial au niveau ministériel et parmi les fonctionnaires, en respectant les ententes bilatérales aujourd'hui en vigueur en matière d'immigration. Les municipalités continueront d'être incluses en temps opportun dans les consultations avec les intervenants. Le gouvernement entend renforcer les relations avec les intervenants. Le gouvernement entend continuera de faire des efforts pour engager la participation du public sur les grandes questions de la politique d'immigration et de protection des réfugiés.

da, ou fent demande. » tient pas compte des avis on no'up noissorqmi'l ino le gouvernement. Les ONG décisions déjà arrêtées par эр хирлиәшәиләлиог иои informer les organismes servent simplement à souvent, les consultations consultations. Bien səllət əb ruoq əlumrot encore trouvé la meilleure spd suond and suos -nøq zuon iø zelleinese gouvernementales sont [...] non snoitheimpgro est

« Les consultations avec

(The Refugee Task Group of the World Outreach Committee of Maritime Conference, Église unie du Canada, Nouveau-Brunswick, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

SITUATION ACTUELLE

« Tout ce qui favorise une collaboration plus étroite entre les provinces et entre le gouvernement fédéral et les provinces est positif. »

(Diocèse de Kootenay, Colombie-Britannique, mars 1998) (Traduít de l'anglais)

Relations fédérales-provinciales-territoriales. L'immigration est un domaine de compétence partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces, avec prépondérance du fédéral. La Loi sur l'immigration autorise le ministre à programmes d'immigration. Elle oblige le ministre de la Citoyenneté et de programmes d'immigration. Elle oblige le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration à consulter les provinces sur le plan annuel d'immigration et à s'assurer qu'il est conforme aux ententes fédérales-provinciales.

Conscient de l'interdépendance des deux ordres de gouvernement en matière de sélection, d'établissement et d'intégration des arrivants au Canada, Citoyenneté et Immigration Canada consulte les gouvernements des provinces et des territoires sur les questions qui les touchent en particulier. Cependant, l'immigration n'a pas les mêmes effets dans toutes les régions; 95 % des arrivants s'installent en Ontario, en Colombie-Britannique, au Québec et en Alberta.

Les accords d'immigration conclus en vertu de la Loi sur l'immigration constituent le principal moyen de définir les relations et les modalités de consultations bilatérales avec les gouvernements des provinces. Des accords ont été conclus avec huit provinces. L'Accord Canada-Québec, conclu en 1991, est celui dont la portée est la plus vaste. Il précise le partage des compétences et des responsabilités en matière d'immigration, dont le rôle du Québec dans la sélection des immigrants indépendants et des réfugiés à l'étranger.

Des accords plus récents définissent un cadre de consultation et de coopération comportant des engagements précis dans des domaines intéressant particulièrement les provinces. Des accords conclus en 1998 avec le Manitoba et la Colombie-Britannique prévoient le transfert des programmes d'établissement aux provinces et établissent des programmes pilotes de nomination de candidats par les provinces. Ces ententes permettent aux provinces de désigner des candidats à l'immigration qui ne satisfont peut-être pas aux critères de sélection du fédéral, mais dont l'admission, selon la province, lui serait profitable sur le plan industriel et économique. Les ententes sont de durée limitée et précisent le nombre de candidats qui peuvent être sont de durée limitée et précisent le nombre de candidats qui peuvent être aussi établi un programme pilote concernant les candidats qui peuvent être plusieurs provinces et un territoire ont des ententes de provinces et un territoire ont des ententes de partage d'information avec Citoyenneté et Immigration Canada.

Relations avec les intervenants. La complexité croissante du contexte dans lequel s'inscrit la politique publique exige la participation d'un vaste éventail de personnes et de groupes de l'extérieur du gouvernement à l'élaboration de la politique et des programmes.

Citoyenneté et Immigration Canada bénéficie du précieux conceurs d'intervenants locaux, régionaux, nationaux et internationaux concernés par les programmes d'immigration et de protection des réfugiés. Ce sont, entre autres, les villes, le Conseil canadien pour les réfugiés, le Haut Commissariat des

LES PARTENARIATS

ORIENTATIONS PROPOSÉES

ans le discours du Trône de 1997, le gouvernement reconnaissait que pour réaliser l'objectif d'une société juste, généreuse et diversifiée qui favorise la créativité, il faut établir des partenariats entre les Canadiens, les entreprises, les organismes bénévoles et les gouvernements.

Le gouvernement renforcera les partenariats dans le domaine de l'immigration et de la protection des réfugiés par des consultations régulières et structurées sur l'élaboration de la politique et des programmes.



les principes généraux de non-admissibilité au Canada, les infractions et les sanctions applicables.

La loi offrirait un fondement pour toutes les procédures susceptibles d'affecter les droits et libertés. Elle aurait la souplesse requise par la dynamique du processus d'immigration. Les dispositions sur la protection des réfugiés seraient incluses dans une section distincte afin de refléter les objectifs différents des programmes d'immigration et de protection des réfugiés. Un nouveau titre refléterait la double fonction de la loi — l'immigration et la protection des réfugiés.

En accord avec les objectifs d'imputabilité accrue au Parlement et au public, tous les rapports au Parlement portant sur l'immigration et la protection des réfugiés seraient intégrés aux rapports périodiques présentés par le ministre au Parlement sur les plans et priorités et sur le rendement du Ministère, selon la structure de planification, de rapport et de reddition des comptes du gouvernement.

« Le HCR souscrirait au principal message du Groupe consultatif, selon lequel la protection et l'inmigration sont des questions distinctes motivées par des considerations différentes. »

(Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Genève, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

« .zinnigrants. » səl tə səigulər səl syavna səlbnoitan rions nationales et inter--ngildo son ,ing ovius'b tegime d'immigration et, ub stirgstni'l rovroesite du Canada et la nécessité de ub səupimonosə zisrəini entre, d'une part, les a'établir un équilibre sur l'immigration tentent « Les objectifs de la Loi

mars 1998) (Traduit de l'anglais) Southeast Asian Legal Clinic, (Metro Toronto Chinese and

raison de sa complexité. » ng veterpréter en que la loi actuelle est très organismes, nous croyons « Comme bien d'autres

(Traduit de l'anglais) Ottawa, mars 1998) (Conseil ethnoculturel du Canada,

couts de ce système. » nemes qui défraient les pour les Canadiens euxs'établir au Canada que personnes désireuses de səl yuoq inni əiznlən 19ffs nu a svitarizinimba difficultés. Cette lourdeur éprouvent de sérieuses sables de son application spécialistes et les responsəl ənb ətixəldmoə est devenue d'une telle changeant. La législation pour s'adapter au contexte snp 02 n9 znoitpoilibom « Cette loi a déjà subi 30

(Ville de Montréal, mars 1998)

.snotitions. objectifs généraux exprimant les valeurs sur lesquelles se fondent ses La situation actuelle. La Loi sur l'immigration commence par énoncer des

une société d'obligations réciproques. appartiennent non pas à une société d'individus aux intérêts divergents, mais à réprimer les abus de la générosité du Canada. Les Canadiens estiment qu'ils l'équilibre entre l'équité du régime de protection des réfugiés et la nécessité de que l'intégration dépend à la fois de l'immigrant et de la société d'accueil; et implicites dans le « contrat » d'immigration (droits et responsabilités); le fait économique inestimable pour la société canadienne; les obligations réciproques notamment: la conviction que les immigrants constituent une valeur sociale et certaines valeurs qui nous sont chères sont mal reflétées parmi ces objectifs, persécutées. Ces objectifs ont toujours la faveur du public canadien. Mais la tradition humanitaire du Canada envers les personnes déplacées ou et des résidents permanents avec leurs proches parents de l'étranger; maintenir social et culturel du Canada par l'immigration; faciliter la réunion des citoyens La Loi sur l'immigration comprend des objectifs comme : enrichir le tissu

transparent. global de la politique sur les réfugiés. Il nous faut un cadre législatif clair et relatives à la protection des réfugiés sont dispersées, embrouillant l'objectif difficile de discerner les principes et la politique de fond. Les dispositions appliquer. Quantité de détails de procédures sont intégrés à la Loi et il est De l'avis général, la Loi sur l'immigration est trop complexe et difficile à

politique d'immigration. Canada et à l'étranger, sans modifier les principes fondamentaux ou la mécanismes de sélection et de contrôle pour répondre à des développements au rapidement. Le gouvernement doit être en mesure d'adapter par règlement les cohérentes, uniformes et transparentes et permettre de traiter les dossiers canadienne et la procédure de traitement des demandes doivent être plus Dans l'intérêt des visiteurs, des réfugiés et des immigrants, la législation visas de visiteur et de travailleur étranger temporaire n'a pas suivi le rythme. l'humanité. Le traitement des demandes d'immigration, de statut de réfugié, de les mouvements de personnes n'ont été aussi importants dans l'histoire de besoins d'un monde qui a changé considérablement depuis vingt ans. Jamais Un nouveau contexte. La Loi sur l'immigration ne répond pas bien aux

CE QU'ON PROPOSE

énoncerait dans une langue claire et compréhensible : l'immigration pour tenir compte des nouvelles valeurs. La nouvelle loi Orientations proposées. On propose d'adapter les objectifs de la Loi sur

- réfugiés; • les objectifs généraux des programmes d'immigration et de protection des
- les éléments des programmes;
- les principes généraux et la politique d'admission au Canada et
- d'acquisition d'un statut légal;

AJUSTER LES OBJECTIFS DANS UNE LOI CLAIRE, SIMPLE ET COHÉRENTE

ORIENTATIONS PROPOSÉES

Les objectifs de la Loi sur l'immigration recueillent toujours un vaste appui, mais doivent être adaptés pour tenir compte de l'évolution des valeurs. Même si une bonne partie de la Loi sur l'immigration reste pertinente, on reconnaît qu'après une trentaine de révisions, la législation actuelle est devenue complexe, difficile à consulter et obscure pour les citoyens et les immigrants.

re donnernement propose:

- d'ajuster les objectifs de la loi;
- de reformuler la législation dans une langue simple;
- de s'assurer que le détail des procédures soit inscrit dans les règlements.

La nouvelle loi énoncera clairement les principes et la politique de l'immigration et ceux de la protection des réfugiés, dans deux sections distinctes.



Assurer l'équité, l'efficacité et l'intégrité. L'équité du processus de décision reste un principe elé de la réforme du régime d'immigration et de protection des réfugiés. Des règles claires, facilement comprises par ceux qui sont directement concernés, voilà un principe dont on ne dérogera pas. Cependant, dans un contexte de ressources limitées où on s'attend à des décisions rapides et sensées, il faut aussi réviser les procédures qui ne découlent pas d'obligations constitutionnelles ou internationales ou qui ne défendent pas des valeurs importantes. La réforme doit veiller à ce que les objectifs des programmes d'immigration et de protection des réfugiés ne soient dés battus en brèche par des procédures judiciaires frivoles ou des tactiques dilatoires. L'intégrité de nos programmes et la volonté de limiter les abus sont des éléments importants d'une gestion gouvernementale efficace et des principes essentiels de la réforme.

Ces principes ont déterminé les orientations de la réforme de la politique et de la législation de l'immigration et de la protection des réfugiés. Ces orientations sont :

- ajuster les objectifs dans une loi claire, simple et cohérente;
- renforcer les partenariats;
- favoriser davantage la réunion des familles;
- moderniser le mode de sélection des travailleurs qualifiés et des gens d'affaires;
- faciliter l'admission de travailleurs temporaires hautement qualifiés et d'étudiants étrangers;
- introduire des critères transparents pour la résidence permanente;
- améliorer la protection des réfugiés;
- assurer la sécurité des Canadiens;
- accroître l'efficacité du processus d'appel de l'immigration;
- redéfinir le pouvoir discrétionnaire.

« La transparence, l'imputabilité et l'efficience
des personnes chargées de
son application, les valeurs
de la Charte canadienne
que la solidarité internationale, sont d'excellents
points de départ pour la
révision. Le défi consistera
à mettre en place des
mécanismes qui en
garantiront l'application. »

(Ville de Montréal, mars 1998)

« La nouvelle législation doit permettre au Canada de maintenir son leadership en matière de protection et des droits de da personne. »

cestilement and Integration Services (8ettlement ontario, motaring Organis) (Traduit de l'anglais)

« Je suis heureux que la politique de l'immigration soit en train d'être révisée. Je crois qu'il faut assurer un équilibre entre la situation du Canada comme terre de prédilection pour les immigrants et prudence pour éviter prudence pour éviter

(Un particulier, janvier 1998)

Assurer l'imputabilité et la transparence. Pour que le gouvernement puisse rendre compte de l'administration des programmes d'immigration et de protection des réfugiés, les principes et la politique qui les fondent doivent être clairement énoncés dans la loi. Les Canadiens s'attendent que les décisions de gestion publique reposent sur des règles transparentes qui permettent l'imputabilité. Ils comptent sur l'exercice de pouvoirs discrétionnaires pour résoudre humainement les problèmes que les règles ne peuvent trancher.

Favoriser la réunion des familles. Depuis très longtemps, le Canada favorise la réunion des Canadiens avec leurs proches parents de l'étranger. La réunification des familles permet aux personnes touchées d'avoir une vie plus riche et renforce les collectivités canadiennes. Au cours des dernières années, la réalité des familles canadiennes a changé. La nouvelle loi sur l'immigration et la protection des réfugiés devrait favoriser la réunion des familles en tenant compte des nouvelles réalités sociales.

Poursuivre la tradition humanitaire du Canada. Les Canadiens ont témoigné de leur humanité en acceptant d'établir au Canada des réfugiés obligés de fuir leur pays d'origine et à qui ne s'offre aucune autre solution durable. Ces dernières années cependant, on a déploré la lenteur et l'incertitude des procédures de sélection des réfugiés à l'étranger et de détermination du statut de réfugié au Canada. La nouvelle politique et la nouvelle loi devraient maintenir la tradition humanitaire du Canada et améliorer le processus décisionnel.

Concilier privilèges et responsabilités. Le privilège d'immigrer ou de s'établir au Canada doit être assorti d'obligations et de responsabilités. Ainsi, le privilège de parrainer un membre de sa famille doit être assorti de la responsabilité de subvenir à ses besoins après son arrivée au Canada. Le recours abusif au processus de détermination du statut de réfugié par des requérants qui n'ont pas besoin de protection mine la crédibilité du régime et détourne des ressources destinées à la protection de véritables réfugiés. La nouvelle loi doit permettre de sévir contre ceux qui ne respectent pas leurs obligations.

Enrichir nos ressources humaines. Les immigrants indépendants sont choisis en fonction de leur aptitude à fortifier la santé économique et sociale du Canada. Toutefois, avec le développement de l'économie et de la société du savoir, les compétences nécessaires à l'intégration au marché du travail changent. Le mode de sélection des immigrants indépendants doit mettre l'accent sur la polyvalence et l'adaptabilité.

Promouvoir la sécurité publique, Parmi les objectifs de la Loi sur l'immigration, on prévoit le maintien et la garantie de la santé, de la sécurité et de l'ordre public au Canada, et la promotion de la justice et de l'ordre ninternational par le refoulement des personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles. La propagation et la complexité du crime international nous obligent à prendre des mesures pour repérer, intercepter et renvoyer du Canada les personnes qui n'ont pas le droit de s'y établir.

ORIENTATIONS POUR UNE RÉFORME

Cohésion sociale et santé économique. L'avenir est aux sociétés qui ont une économie saine; qui investissent dans le savoir, l'éducation et l'innovation; dont les habitants sont en santé; dont les enfants sont disposés à apprendre; et qui offrent à leurs citoyens une bonne qualité de vie. Telles sont les priorités esquissées par le gouvernement dans le discours du Trône de 1997. Pour continuer à progresser vers une plus grande cohésion sociale et une santé économique durable, nous devons poursuivre notre politique d'équilibre entre notre investissement dans la population et une gestion financière prudente. L'immigration contribuera à réaliser ces objectifs.

Le rôle de l'immigration. Les immigrants contribuent de bien des façons à la santé sociale et économique du Canada. Un emploi sur trois au Canada dépend du commerce avec l'étranger et l'immigrants apportent des connaissances, des liens avec le reste du monde. Les immigrants apportent des connaissances, des capitaux et de l'initiative. Ils apportent leurs rêves, leurs espoirs et leur foi dans le Canada. En s'intégrant à la société canadienne, ces femmes et ces hommes nous aident à préparer pour nous tous un avenir meilleur.

Un engagement humanitaire. Les Canadiens ont une réputation de compassion; c'est un trait national auquel nous tenons. Nous ne tournons pas le dos à ceux qui ont besoin de notre aide.

Une société fondée sur des valeurs. Les Canadiens ont choisi la société qu'ils souhaitent — une société dont la sécurité et la stabilité reposent sur la famille; dont les membres s'entraident, respectent les droits d'autrui et se reconnaissent des obligations; dont la diversité est source de force; qui estime l'honnêteté et l'intégrité, et respecte ses institutions.

PRINCIPES DE RÉFORME

Les principes de réforme énoncés ci-après misent sur les solides assises de la législation actuelle et visent à répondre aux défis et aux promesses d'un monde en évolution.



L'analyse de la dynamique du marché du travail, de la nécessité d'accueillir des immigrants polyvalents et de l'apport des travailleurs étrangers temporaires a raffermi le gouvernement dans son opinion sur le sujet. Les consultations n'ont pas révélé beaucoup d'appuis pour une réorientation majeure de la procédure de détermination du statut de réfugié, mais les problèmes évoqués dans le rapport ont été un précieux repère pour la discussion.

A l'écoute des Canadiens. Depuis les consultations publiques, le gouvernement a considéré attentivement les mémoires qu'il a reçus et consulté plus avant les principaux intervenants et ses partenaires, notamment les gouvernements des provinces et des territoires. C'est une démarche qui se poursuit. On a fait une analyse de politique détaillée, l'essai de modèles éventuels a été amorcé et on a défini des orientations. Les grandes orientations que renferme ce document s'appuient à la fois sur les travaux du Groupe que renferme ce document s'appuient à la fois sur les travaux du Groupe consultatif et sur ce que nous ont dit les Canadiens et les Canadiennes. Tout au long du document, vous trouverez des échantillons des commentaires recueillis au cours des consultations.

ses composants. » intégration systématique de geponcyel and nue amendements devraient l'incohérence de la loi. Ces aux lacunes et à s'imposent pour remédier tants amendements -voqmi'b sup inbbnsqs2 tions. Nous croyons -poilibom sh enn igniv sh l'immigration après plus ruz onnoibana noitalzigol n signos us puof souhaitable de remanier de « Nous ne croyons pas

(Calgary Immigrant Aid Society, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

« Tous les partenaires s'entendent pour dire que l'actuel ''assemblage'' d'articles de loi, de profondeur. Ce rapport détaillé contient nombre de recommandations utiles et d'autres qui méritent

(Mennonite Centre for Newcomers, Edmonton, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

organisme n'appuie pas. » antres que notre est plusieurs il en est plusieurs ces recommandations, approuvent plusieurs de 19 nottongimmi) ruz onnoibana noitalzigol de revoir et de modifier la reconnaissent la nécessité MASI'I sh sərdməm səm rapport. [...] Les organisnos su sinminos si supp səəssinpsə snoitabnam accompli et les recompour le travail qu'il a révision de la législation Groupe consultatif sur la « J'aimerais féliciter le

of Serving Agencies of Metro Halifax, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

le renforcement de la catégorie de la famille, pierre angulaire de l'immigration du Canada, avec des éléments de libéralisation et de

- un mode de sélection des immigrants indépendants fondé sur les qualités nécessaires à la réussite dans un marché du travail changeant plutôt que sur une profession spécifique; un programme d'immigration des gens d'affaires d'un apport plus évident pour l'économie canadienne; une plus grande ouverture aux travailleurs étrangers temporaires;
- la création d'une agence chargée de la protection des réfugiés au Canada et à l'étranger, et des mesures pour renforcer la protection et diminuer les abus;
- un régime d'exécution de la loi ayant davantage recours à la détention pour assurer le respect des règles et un système de contrôle informatique reposant sur des cartes à puces pour les personnes visées par des mesures d'exécution de la loi.

Consultation des Canadiens. Après la publication et la diffusion du rapport, la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a tenu des audiences publiques dans plusieurs villes du Canada à la fin de février et au début de mars 1998. La réponse a été enthousiaste — il a fallu doubler le nombre de jours d'audiences et ajouter des villes à l'itinéraire initial pour permettre la participation du plus grand nombre possible de personnes intéressées. Cent quinze organismes et particuliers, représentant des centaines de milliers de Canadiens, ont pu présenter leur point de vue sur la future législation, les politiques et les programmes d'immigration et de protection des réfugiés. On a politiques et les programmes d'immigration et de protection des réfugiés. On a en outre reçu plus de 2 200 mémoires de citoyens et d'organismes.

Thèmes dominants. S'il était largement admis qu'il faut moderniser les régimes d'immigration et de détermination du statut de réfugié, voire les réformer à certains égards, certains des changements les plus radicaux proposés par le Groupe consultatif ont trouvé peu d'appuis. Voici les principaux thèmes qui ont émané des consultations:

- on reconnaissait l'ampleur et l'originalité des propositions, mais on faisait observer que le régime ne requiert pas une réforme aussi fondamentale que celle proposée dans le rapport;
- on s'inquiétait de l'accent que semblait mettre le rapport sur l'économie et le marché;
- on jugeait parfois que le rapport avait un ton négatif et insistait trop sur les problèmes, et que les solutions qu'il proposait ne correspondaient pas toujours aux valeurs annoncées;
- on souhaitait d'autres consultations au fur et à mesure que le gouvernement élaborerait son train de réformes législatives.

Un travail remarquable. Le Groupe consultait a rempli son mandat en présentant un rapport cohérent de nature à susciter la réflexion. Son plaidoyer en faveur d'une plus grande ouverture et d'une plus grande transparence était convaincant. Le chapitre très positif de son rapport sur l'importance de la famille était aussi très éloquent et a été bien reçu au cours des consultations.

PROCESSUS DE RÉVISION DE LA LÉGISLATION

Groupe consultatif sur la révision de la législation. Le besoin de changement ayant été reconnu, un groupe consultatif indépendant a été constitué en novembre 1996 pour revoir la législation relative à l'immigration des réfugiés. Le Groupe consultatif sur la révision de la législation a présenté son rapport à la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration le 31 décembre 1997. Ce rapport, intitulé Au-delà des chiffres: L'immigration de demain au Canada, a été rendu public le 6 janvier 1998.

Un catalyseur de débat. En plus de proposer des valeurs et des principes devant servir de base au régime d'immigration et de protection des réfugiés, le Groupe consultatif a formulé 172 recommandations touchant presque tous les aspects de la politique et de la législation sur l'immigration et les réfugiés. Il a proposé de remanier en profondeur le mode de sélection des immigrants et des réfugiés et la gestion de l'immigration. Le rapport a joué un rôle catalyseur dans un vaste débat sur la politique, la législation et les programmes d'immigration et de protection des réfugiés.

Un processus en cours. Plusieurs des orientations proposées par le Groupe consultatif correspondaient à celles prises par le gouvernement par la voie de changements réglementaires qui ont fait suite à l'adoption d'un cadre stratégique pour l'immigration en 1994, au terme de vastes consultations nationales. D'autres propositions se rapprochaient d'initiatives en voie d'élaboration au moment de la publication du rapport. L'un des grands mérites du Groupe consultatif a été de réunir en un tout cohérent les multiples éléments des régimes d'immigration et de protection des réfugiés. Cette perspective globale de la politique et de la législation a suscité un débat public éclairé et stimulé le processus de révision.

Grandes orientations. Voici un bref aperçu des principales orientations proposées par le Groupe consultatif:

un cadre législatif simple assurant la clarté. la transparence et l'imputabilité, et la participation des gouvernements provinciaux et d'autres intervenants clés;

« .supitira toujours ce genre de abrutissant), il y aura qui rendrait le processus personnes intéressées (ce commentaires de toutes les de répondre à tous les noins de prêter l'oreille et ficielles. C'est inévitable. A -ragus qort été trop super--luznoo squord ub eshirini que les consultations en comble. [...] on a dit de débatire le sujet de fond heureux d'avoir l'occasion surprenantes, mais je suis retombées risquent d'être de la marmite a sauté et les grand jour. Le couvercle na soos exposées au préoccupaient et nous « Les questions qui nous

(Citizenship Council of Manitoba, mars 1998) (Traduit de l'anglais)



des immigrants éventuels et de leurs répondants d'être informés clairement de leurs droits et de leurs obligations; pour actualiser le mode de sélection des réfugiés à l'étranger et la détermination du statut de réfugié au Canada; pour faire de la loi un outil qui permettra à l'immigration de continuer à jouer un rôle positif dans le développement social et économique du pays.

cultures et sociétés. Ces développements ont contribué à ouvrir le monde au Canada, et le Canada au monde.

Changements porteurs. Ces changements sont prometteurs. Notre passé d'immigration et les liens qu'il a permis de tisser avec l'étranger nous placent en bonne position pour profiter du nouveau contexte mondial. L'empressement du Canada à s'ouvrir aux nouvelles réalités dans le cadre de l'expansion du commerce mondial et de nouvelles alliances économiques régionales, comme l'Accord de libre-échange nord-américain, en a fait une destination de choix pour les gens instruits, spécialisés et mobiles, en mesure d'appuyer l'essor de nouvelles industries partout dans le monde.

Mouvements de populations et de réfugiés. Les mouvements massifs de populations sont une réalité à laquelle les gouvernements doivent faire face. Cent vingt-cinq millions de personnes sont en déplacement de par le monde. Les Nations unies estiment qu'il y a plus de 30 millions de réfugiés et de nombre déplacées. Nombre d'entre eux cherchent refuge en Occident. Le nombre de revendicateurs du statut de réfugié au Canada est passé de 500 en 1977 à 24 000 en 1997. La difficulté, c'est d'accorder la protection au Canada à ceux qui en ont vraiment besoin et de dissuader ceux qui ne sont pas d'authentiques réfugiés.

Nouveaux défis. Les nouvelles possibilités présentent des défis. Dans un monde où les frontières sont de plus en plus perméables et donc moins faciles à contrôler, les organisations criminelles transnationales, des cartels de la drogue aux bandes ethniques, sont florissantes. La contrebande de personnes est devenue une occupation lucrative. La multiplication des rapports commerciaux nous oblige à faciliter l'entrée de voyageurs d'affaires tout en exerçant un contrôle aux points d'entrée pour repérer ceux qui cherchent à échapper à nos exigences légitimes en matière d'immigration. L'ouverture ne doit pas exclure le respect des règles et la répression des abus.

Un Canada en mutation. Sous l'effet de la mondialisation et d'autres facteurs, le Canada a beaucoup changé depuis 20 ans. La Charte canadienne des droits et libertés a renforcé le caractère démocratique du Canada en enchâssant nos libertés fondamentales dans la Constitution. Les droits démocratiques, la liberté de mouvement, les garanties juridiques et le droit à l'égalité sont inscrits dans la Constitution. En redéfinissant la relation entre l'égalité sont inscrits dans la Constitution. En redéfinissant la relation entre l'individu et l'État, la Charte a influencé les décisions en matière d'immigration d'une façon que ne prévoyait pas la Loi actuelle.

Cohèrence et transparence. On n'a pas révisé la législation en profondeur depuis deux décennies. Elle a été modifiée ponctuellement plus de 30 fois, créant une mosaïque complexe de dispositions législatives dépourvues de cohérence et de transparence. Aussi bien les citoyens que les immigrants ont du mal à comprendre la logique et les principes de la Loi.

Nécessité d'une réforme. A moins d'actualiser notre politique et notre législation, nous aurons de plus en plus de mal à réaliser nos objectifs d'immigration. D'autres changements ponctuels ne feraient qu'aggraver la situation. Plusieurs motifs nous obligent à réviser la loi : pour l'adapter au contexte nouveau chez nous et à l'étranger; pour répondre à l'attente légitime

« Dans le passé, le Canada a fait preuve de compassion envers les réfugiés. Il faut le mettre au défi de continuer à jouer un rôle de chef de file en ce domaine dans l'avenir. »

(Saskatoon Refugee Coalition, mars 1998) (Traduit de l'anglais)

« 'snou p insilités qui s'offrent à səp jifond nənii 19 sənninf obligations actuelles et sou əp səssinbəv snou anod strofts son rinu'b иәкош ләлпол ѕиоләр Pavenir du Canada; nous L'immigration est la clé de [...] sənbilnə vəviqeni transparente et nous législation doit être claire, Elle nous sert mal. Notre snqv xnv əuvif əi əməm source d'abus et prête elleinsivsb sils qu'elle devient est si complexe et « La Loi sur l'immigration

(Divine Mission in Canada, Église unie du Canada, Vancouver, février 1998) (Traduit de l'anglais)

INTRODUCTION

Devenir Canadien. Les Canadiens estiment à bon droit qu'ils vivent dans un pays unique. À leurs yeux, par conséquent, l'admission dans la famille canadienne est un privilège qu'on accorde en raison de liens familiaux, d'attributs particuliers qui enrichissent notre patrimoine et notre tissu social ou de notre souci de protéger les personnes persécutées. Immigrants et réfugiés sont admis au Canada sans distinction de race, d'origine nationale ou ethnique, de couleur, de religion ou de sexe. Ils sont parrainés par des membres de leur famille déjà au Canada, ou bien choisissent d'immigrer de leur propre chef et sont alors sélectionnés sur la base de leur aptitude à s'intégrer au marché du sont alors sélectionnés sur la base de leur aptitude à s'intégrer au marché du travail, ou encore ce sont des réfugiés forcés de fuir leur pays d'origine.

La somme de nos histoires. Le Canada moderne est le produit des cultures séculaires des peuples autochtones, de l'union de francophones et d'anglophones, et de l'influence d'afflux successifs d'immigrants. L'histoire du Canada abonde en récits de gens cherchant à bâtir une nouvelle vie pour eux et leur famille. Comme une grande proportion des habitants du pays sont immigrants ou descendants d'immigrants, cette expérience est profondément enracinée dans notre conscience nationale. Les valeurs canadiennes ont été influencées par le besoin d'accueillir et d'intégrer des gens d'un large éventail de cultures, de religions, de langues et d'expériences nationales.

La récompense de l'ouverture. Entre autres récompenses du fait d'être terre d'accueil, le Canada a attiré des gens qui ont joué un rôle primordial dans l'évolution de nos valeurs, de notre culture, de notre économie et de nos institutions politiques. Notre culture commune de changement, d'aventure et d'adaptation nous conduit à mettre l'accent, sur le plan social et juridique, sur l'égalité, l'équité et le respect de la diversité. Les Canadiens attendent des immigrants qu'ils partagent les mêmes valeurs.

Le village global. Depuis la dernière refonte de la Loi sur l'immigration en 1978, le monde est devenu à bien des égards un village global. Durant ces 20 ans, le progrès technologique et la mondialisation ont entraîné de profonds changements chez nous et à l'étranger. Les communications plus rapides et plus accessibles, les déplacements sans précédent et la multiplication des publis accessibles, les déplacements ont éveillé la curiosité pour les autres rapports entre gens de diverses nations ont éveillé la curiosité pour les autres

« Pour enrichir la culture canadienne, notre les personnes d'origines ethniques et culturelles différentes à s'établir dans ce beau pays, »

(Chinese Entrepreneurs Society of Canada, Vancouver, février 1998) (Traduit de l'anglais)

« En effet, nous sommes également d'avis que la mondialisation est le facteur qui exerce la plus grande influence sur l'immigration de nos jours, et que lois et politiques doivent se faire l'écho de ces tendances sur les milieux de travail dans motre pays. »

(Section du droit de la citoyenneté et de l'immigration de l'Association du Barreau canadien, Ottawa, mars 1998)



TABLE DES MATIÈRES

Conclusion	LS
Sedéfinir le pouvoir discrétionnaire	53
Accroître l'efficacité du processus d'appel de l'immigration	6t
Assurer la sécurité des Canadiens	43
Améliorer la protection des réfugiés	75
ntroduire des critères transparents pour la résidence permanente	32
saciliter l'admission de travailleurs temporaires nautement qualifiés et d'étudiants étrangers	18
Moderniser le mode de sélection des travailleurs qualifiés et les gens d'affaires	L7
avoriser davantage la réunion des familles	17
Senforcer les partenariats	LΙ
Ajuster les objectifs dans une loi claire, simple et cohérente	EI
Orientations pour une réforme	6
rocessus de révision de la législation	S
ntroduction	Ī

exposées dans ce document. qui seront les plus susceptibles de nous aider à réaliser les orientations Je demande maintenant conseil sur les mesures et les propositions législatives

législation. Je vous invite à nous seconder dans cette tâche. décennie que nous avons l'occasion de renouveler notre politique et notre C'est une tâche importante. Ce n'est pas à chaque année ni même à chaque

L'honorable Lucienne Robillard, C.P., députée

helieune Johnstoned

DÉCLARATION DE L'HONORABLE LUCIENNE ROBILLARD, MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

L'immigration touche au cœur de nos valeurs et de nos aspirations. Elle a façonné notre pays. Elle nous définit et détermine le genre de société que nous léguerons à nos enfants. L'immigration nous concerne tous.

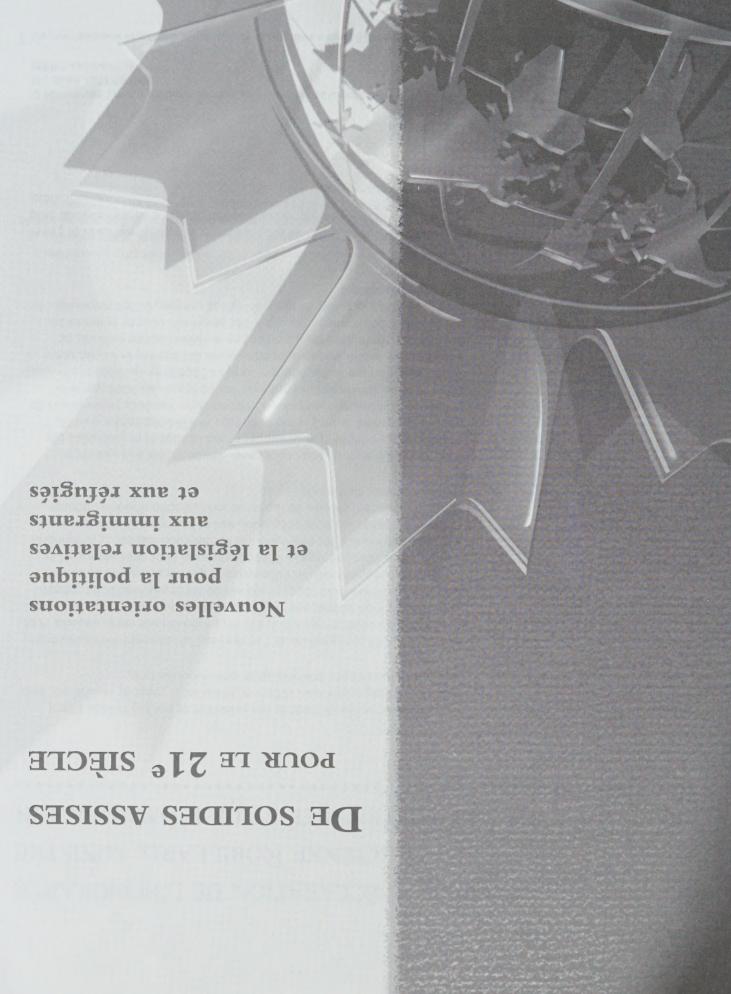
Au cours de mes consultations de l'an dernier, j'ai rencontré des représentants de toutes les couches de la société. J'ai été impressionnée par la sincérité et la pertinence de leurs propos, leurs suggestions constructives et originales, et le dévouement de nombreux intervenants envers les immigrants et les réfugiés. Les consultations ont renforcé ma conviction que les Canadiens et les audiences publiques n'ont pas marqué la fin des consultations : j'ai reçu plus audiences publiques n'ont pas marqué la fin des consultations : j'ai reçu plus de 2 200 mémoires qui nous ont guidés, moi et les fonctionnaires de mon Almistère, dans la recherche de façons de moderniser et d'améliorer notre politique et notre législation.

Dans un monde en évolution rapide, nous devons veiller à ce que notre politique et notre législation en matière d'immigration et de protection des réfugiés continuent de bien servir notre pays et d'être équitables pour les personnes directement concernées. C'est une tâche lourde de promesses et de défis. Nous ne devons jamais perdre de vue les grands objectifs que nous visons. Nous devons jamais perdre de vue les grands objectifs que nous avons réussi à établir au cours des ans, en nous repliant sur des problèmes à court terme ou des mesures administratives. La procédure de détermination du statut de réfugié est un bon exemple : elle doit être améliorée, mais en la remaniant, nous ne devons pas perdre de vue son objectif premier, qui est de protéger les personnes persécutées.

Ce document, De solides assises pour le 21e siècle: Nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés, expose les dix thèmes du gouvernement qui nous guideront dans une refonte de notre politique et de notre législation destinée à répondre aux besoins et aux défis des décennies à venir.



Prière de noter que lorsque le genre masculin est utilisé dans le document pour désigner une personne, ce masculin générique englobe également le genre féminin.







DE SOLIDES ASSISES POUR LE 21^e SIÈCLE

Nouvelles orientations
pour la politique
et la législation relatives
aux immigrants
signières

